

**ZRÍNYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM
BUDAPEST**

DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉS

**A Határőrség feladatrendszerében és szervezeti felépítésében 1989 óta
bekövetkezett változások gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzése,
a határőr gazdálkodás korszerűsítésének kutatása és tudományos
vizsgálata**

Faggyas Zoltán

Témavezető

DR. GAZDA PÁL
egyetemi tanár

2004.
Budapest

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés.....	3
1. A Határőrség feladatrendszerének átalakulása, szervezeti átalakítása	8
1.1. A Határőrség átalakításának szükségszerűsége, az átalakítás és a feladatellátás jogi alapjai	8
1.2. A gazdasági és gazdasági-jogi környezet megváltozása a 90-es években.....	13
1.2.1. A piacgazdaság kialakulása és hatásai	14
1.2.2. Az államháztartási reform.....	17
1.3. A szervezet átalakulás folyamata	24
1.3.1. A Határőrség rendészeti feladatot is ellátó szervvé való átalakítása (1989-1998)	25
1.3.2. Az európai uniós csatlakozási stratégia és a fejlesztési tervek kidolgozása (1996-1999).....	31
1.3.3. EU integrációra való közvetlen felkészülés (2000-től napjainkig)	32
1.4. Tudományos következtetések	34
2. A feladatrendszerben és szervezeti felépítésben bekövetkezett változások gazdálkodásra és gazdasági szervezetre gyakorolt hatásai.....	36
2.1. Az alapfeladat ellátás és gazdálkodás összhangja.	36
2.2. A költségvetési gazdálkodás sajátosságai.	42
2.3. Gazdálkodással összefüggő alapfogalmak	43
2.4. A Határőrség gazdasági szervezet jogállásának, szervezetének és feladatainak a változása.....	48
2.5. A hivatásos állományra épülő rendvédelmi szervezetek gazdálkodása hazai és nemzetközi tapasztalatok tükrében.....	59
2.6. Tudományos következtetések:	62
3. A Határőrség gazdálkodásának elemzése.	66
3.1. A költségvetés tervezés rendje, módszere, a tervezés realitásának megítélése.....	66
3.2. A bevételek és kiadások alakulása, belső szerkezete, és a határőrségi vagyon alakulása.....	70
3.3. A Határőrség létszámhelyzetének alakulása	79
3.4. A technikai ellátottság helyzete.....	81

3.5.	Ingtalngazdálkodás elemzése	83
3.6.	A feladatrendszer és a gazdasági feltételrendszer ellentmondásai.	85
3.7.	Tudományos következtetések:	87
4.	A határörségi gazdálkodás és gazdasági szervezet korszerűsítésének feltételei, lehetőségei, módszerei.	90
4.1.	A Határörség gazdálkodását tartósan befolyásoló külső és belső tényezők.....	90
4.1.1.	Új típusú biztonsági kihívások	91
4.1.2.	Globalizáció	92
4.1.3.	Az információs társadalom kihívásai.....	94
4.1.4.	A gazdasági és pénzügyi folyamatok alakulása	95
4.1.5.	A Határörség fejlesztési irányai	96
4.2.	A határörségi gazdálkodás korszerűsítésének feltételei, lehetőségei, módszerei.	99
4.2.1.	A tervezés és finanszírozás rendszerének átalakítása	99
4.2.2.	A határörség gazdasági rendszerének korszerűsítése	100
4.3.	A Határörségi gazdasági szervezetének korszerűsítési lehetőségei, módszerei.....	109
4.3.1.	A korszerű gazdasági szervezet vezetési és működési modellje	109
4.3.2.	Javaslat a gazdasági szervezet átalakítására	112
4.4.	Tudományos következtetések	117
5.	Összegzett következtetések, új tudományos kutatási eredmények, javaslatok, ajánlások.	120
	Publikációk és egyéb tudományos tevékenység jegyzéke	128
	Feldolgozott és felhasznált irodalom.....	130
	Mellékletek:.....	135

BEVEZETÉS

Az 1989-ben megindult és a 90-es évek első felében lezajlott rendszerváltozások következtében átrendeződött Európa, és ezzel a világ nemzetközi politikai és biztonságpolitikai térképe. Egy új korszak vette kezdetét, amelyben a volt bipoláris világ helyére egy multipoláris világ került. Az újonnan alakult demokráciák igyekeztek átvenni a piacgazdaság és a parlamenti demokrácia terén is a klasszikus nyugati értékeket, és egyben alkalmazkodni a nemzetközi közösség elvárásaihoz. A bipoláris világ felbomlásával megszűntek a keleti tömb integrációs szervezetei, és a létrejött új államok elkezdték helyüket keresni az európai integrációs folyamatokban.

Hazánkban a nyolcvanas évek végén bekövetkezett rendszerváltozással együtt megkezdődött az új határőrizeti rendszer és működési rend kialakítása. A demokratizálási folyamat kapcsán kiemelt szerepet kapott a törvényesség, így az első lépcsőben a törvényes működés jogi feltételei alakultak ki. Ezzel párhuzamosan folyt a hatékonyságot biztosító szervezeti átalakítás, valamint a szervezeti és eljárási rend korszerűsítése. A Határőrség napjainkra nyugat-európai minta szerint működő, az európai uniós elvárások teljesítésére alkalmas szervezetté vált. A schengeni normáknak való megfelelés érdekében megvalósult nagyarányú technikai fejlesztés eredményeképpen korszerű eszközök és eszközrendszerek segítik a hatékony határellenőrzést. Most a fő figyelem a 2004. évi európai uniós csatlakozás követelményei és a schengeni elvárások teljesítésére irányul. A Határőrségnek olyan kondíciókkal kell rendelkeznie, amelyek alkalmassá teszik a schengeni működési rendszerben való egyenrangú részvételre, és az ország biztonsága szavatolásában a szervezetre háruló feladatok eredményes végrehajtását.

A felkészülés egyik fontos eleme a határellenőrzés elveinek, módszereinek és gyakorlatának továbbfejlesztése mellett a mindenoldalú biztosítás korszerű elméletének és gyakorlatának a kimunkálása.

Értekezésem témájául azért választottam a szervezetátalakítás gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzését, a határőr gazdálkodás korszerűsítésének kutatását és tudományos vizsgálatát, mert a Határőrségnél a hivatásos szervezet ellátása és a gazdálkodás terén az évek során összegyűjtött tapasztalatok még nem kerültek összegzésre. A gazdasági szervezet korábbi átalakításait nem előzték meg megalapozott hatástanulmányok, az átalakítás fő mozgatórugója leggyakrabban a létszám illetve költségcsökkentés kényszere volt. A

működőképesség megőrzésének kényszere a tartalékok feléléséhez, a gazdálkodásban a „kézi vezérlés” előtérbe helyezéséhez vezetett. A jobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező igazgatóságok kedvezőbb pozícióba kerültek, míg másoknál a működőképesség minimális szintű fenntartása is átlagon felüli erőfeszítést követelt. Az a helyzet állt elő, hogy a gyakorlat megelőzte az elméletet. Kutatómunkámmal ezt az ellentmondást kívántam feloldani.

A téma aktualitását Magyarország európai uniós csatlakozása indokolja, hiszen a teljes jogú uniós tagság egyik alapfeltétele a Schengeni Egyezmény előírásainak megfelelő határellenőrzési rendszer megalkotása. Ez együtt jár a diszlokáció megváltoztatásával, a szervezeti rend átalakításával és egy új működési rend kialakításával. A működési biztonság érdekében létre kell hozni az alapfeladat ellátást a leghatékonyabban megalapozó és támogató ellátó és biztosító rendszereket, valamint az ezeket működtető és finanszírozó mechanizmusokat.

Mindezen tényezők igénylik a Határőrség gazdasági helyzetének, gazdálkodásának, valamint gazdálkodási folyamatainak széleskörű vizsgálatát, a korszerűsítés lehetőségeinek és feltételeinek feltárását. A kutatómunka eredményei lehetővé teszik megalapozott javaslatok megfogalmazását az átalakuló feladatrendszerhez igazodó, költség-optimalizáláson alapuló szervezeti struktúra és működési rend kialakítására.

Kutatási célként jelöltem meg:

1. Történeti áttekintés keretében vizsgálni a külső tényezők szervezetre gyakorolt hatásait, feltárni a feladatrendszer megváltozásának szervezetre és ezen belül a gazdasági szervezetre gyakorolt hatásait.
2. Tisztázni a témához kapcsolódó alapfogalmakat, feltárni az alapfeladat ellátás és gazdálkodás összefüggéseit, törvényszerűségeit. Rendszer-és szervezet elemzés elvégzése a közgazdasági és logisztikai feladatok szervezeten belüli helyének, szerepének meghatározása céljából.
3. Áttekinteni a hivatásos állományra épülő rendvédelmi szervezetek gazdálkodási gyakorlatát, hasznosítható tapasztalatok feltárása.
4. A Határőrség 1992-2002 közötti gazdálkodásának elemzése a költségvetési beszámolók és az éves jelentések alapján.
5. Javaslattétel a szervezeti és működési rend korszerűsítésére a gazdálkodás különböző szintjein.

A kutatásaim során a következő hipotéziseket állítottam fel:

1. A Határőrség átalakítására rendszerváltással determinált társadalmi-, gazdasági környezetben került sor, ami meghatározta az átalakítás irányait, ütemét és egyben behatárolta a szervezatkorszerűsítés pénzügyi lehetőségeit is.
2. A feladatrendszer és a szervezeti felépítés átalakulása szükségessé tette a gazdálkodási tevékenység és gazdasági szervezet átalakítását, a megváltozott gazdasági és jogi környezethez és az új működési rendhez igazítását. Mivel a szervezet-átalakítások megfelelő számvetések, hatásvizsgálatok, külső auditok nélkül történtek, ezek racionalitása, hatékonysága valószínűleg nem volt optimális.
3. Valószínűsíthető, hogy a jelenlegi gazdasági szervezet további korszerűsítéssel és szervezet-racionalizálással alkalmas az átmeneti időszakban jelentkező feladatok ellátására, a működőképesség fenntartására, azonban a schengeni csatlakozással együtt járó diszlokációs, szervezeti és működési rendbeni változások szükségessé teszik a mindenoldali biztosítás rendszerének új alapokra helyezését.
4. A gazdasági szervezet átalakítását - a működőképesség fenntartása érdekében - az átmeneti időszakban, szakaszosan a vezetés elvek figyelembevételével, a külső és a belső határon eltérő módon célszerű végrehajtani. A hatékonysági követelmények teljesítése és a finanszírozási gondok valószínűsíthetően szervezetracionalizálást, hatékony, költségkímélő gazdálkodási módszerek és eljárások, valamint új működési rend bevezetését teszik szükségessé.
5. Az eddigi vizsgálatok alapján valószínűsíthető, hogy Magyarország sajátos geopolitikai és gazdasági helyzete, valamint sajátos jogrendszere miatt nincs olyan külföldi másolható modell, melyet a határőrségi gazdálkodás hatékonyságának növelése, illetve a gazdasági szervezet korszerűsítése, racionalizálása során változtatás nélkül átvehetnénk, viszont fellelhetőek olyan példák és tapasztalatok, melyek vizsgálata és hazai adaptációja elengedhetetlen.

Kutatási módszerek

A kutatási célok sikeres teljesítése érdekében az általános és specifikus kutatás módszereit használtam fel. Alkalmazott eszközök a megfigyelés, a statisztikai elemzések, az analízis, az indukció, a könyvtári kutatás, a gyakorlati helyzetelemzés és az adaptáció voltak.

A kitűzött kutatási célok elérése érdekében tanulmányoztam a témához kapcsolódó hazai és külföldi szakirodalmat és kutatási eredményeket, vizsgáltam az Európai Unió államaiban (kiemelten a Szövetségi Határvédelemnél) alkalmazott módszereket, megoldásokat. Elvégeztem a Határőrség 1992-2002 közötti gazdálkodásának elemzését a költségvetési beszámolók és egyéb határőrségi dokumentumok alapján. (A Határőrségnél 1992-ben vezették be a kettős könyvviteli rendszert, és ettől az időponttól kezdve állnak rendelkezésre összehasonlítható módon adatok. Az értekezés zárásakor az 2003. évi végleges adatok még nem álltak rendelkezésre.)

Konzultáltam illetve interjúkat készítettem a Határőrség Országos Parancsnokság és az igazgatóságok gazdasági szakterületeinek vezetőivel és munkatársaival, hasznosítottam az elméleti- és gyakorlati oktatás során szerzett tapasztalatokat. Folyamatosan részt vettem a Magyar Hadtudományi Társaság, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Határőrség által szervezett tudományos tanácskozásokon, felhasználtam az ott elhangzottakat.

A „Határőrség logisztikai rendszere” címmel határőrségi szintű konferenciát szerveztem, és feldolgoztam a konferencia tapasztalatait. Egyik témafelelőse vagyok a „Határőrség logisztikai rendszere” kutatásának, eddigi eredményeimet a Belügyminisztérium részére kutatási jelentésben (Határőrség gazdálkodási szervezeteinek helyzete, jellemzői, működés-rendszertani elemzése) összegeztem.

Tudományos kutatómunkám során vizsgált időszak 1989. január 1-jétől 2003. december 31-éig terjed.

1. A HATÁRŐRSÉG FELADAT RENDSZERÉNEK ÁTALAKULÁSA, SZERVEZETI ÁTALAKÍTÁSA

Magyarországon az 1989-90-es évben végbe ment politikai rendszerváltás következtében többpárti alapon nyugvó parlamenti demokrácia alakult ki. A politikai rendszerváltás folyamatát meghatározó és tartalmi kiteljesedésének keretét adó közjogi törvényhozás felülről lefele irányuló reformjellegetű változás volt. Hatása a társadalmi felépítmény minden elemére kiterjedt.

A Szovjetunió felbomlásával és a kelet-európai a rendszerváltásokkal egyidejűleg Európában megszűnt egy keletről induló támadás közvetlen veszélye, de ezzel együtt megnőtt és összetettebbé vált a kockázatok és veszélyforrások köre. A migrációs nyomás és menekültügyi problémák, valamint az államhatáron átható bűnözés fokozódása új, döntően rendészeti jellegű Határőrség kialakítását igényelte.

A Határőrség átalakítására a rendszerváltással determinált társadalmi-gazdasági környezetben került sor. A nemzetközi és hazai politikai és gazdasági folyamatok globális és regionális biztonságpolitikai hatásaikkal, társadalmi következményeikkel determinálták a Határőrségnél lejátszódó átalakulás irányait és ütemét, ugyanakkor a szervezet mindenkor vezetője kezdeményezője volt a előremutató változtatásoknak.

1.1. A Határőrség átalakításának szükségességének, az átalakítás és a feladatellátás jogi alapjai

A demokratikus jogállam működési elvei, az európai integrációhoz való csatlakozás politikailag semleges, feladat- és eszközrendszerét tekintve a jog által szigorúan és egyértelműen körülhatárolt, tevékenységében hatékony, és törvényesen működő Határőrséget követel¹. A rendszerváltás időszakában nyilvánvalóvá vált az is, hogy egy demokratikus társadalom "erőszak szervei" csak nyílt jogszabályokban rögzített keretek között tevékenykedhetnek. Az államhatárral, annak rendjével kapcsolatos társadalmi viszonyok törvényi szabályozása kiemelkedő jelentőséggel bír a belső jogrend és a nemzetközi viszonyok szempontjából. Törvény helyett azonban csak minisztertanácsi rendelet határozta meg az államhatárral, annak őrzésével, rendjével és a határátlépéssel kapcsolatos társadalmi

¹ Kiss Kálmán : A Határőrség jogainak és kötelezettségeinek rendszere a határőrizetről és a Határőrségről szóló törvényben -Belügyi szemle, 1998. különszám 8-17. oldal

viszonyokat. A Határőrség a korábbi elvárásoknak megfelelően alapvetően katonai módszerekkel látta el feladatát, szigorú centralizáció és a „titkosság” magas foka jellemezte tevékenységét. Legfontosabb feladata az ország illegális elhagyásának megakadályozása volt, ami kiterjedt a többi volt szocialista ország polgárai nyugatra szökésének megakadályozására is. A megváltozott helyzetből adódóan már a rendszerváltás időszakában megfogalmazódott, hogy az államhatárokról, annak őrizetéről szóló korábbi szabályozást egy korszerűbbel kell felváltani, mely megteremti a demokratikus jogállamiság és a kor követelményei között is eredményesen tevékenykedni tudó Határőrség működéséhez szükséges jogszabályi feltételeket.

Ennek szellemében született meg a 3141/1989. és a 2046/1989. (HT. 17.) MT határozat a Magyar Köztársaság államhatárától, annak rendjéről, őrizetéről és átlépésének szabályairól szóló törvényjavaslat alapelveiről. A dokumentum előírta, hogy 1990 és 1995 között fokozatosan ki kell vonni a sorozott állományt a Határőrség szervezetéből, és meg kell teremteni a hivatásos határőrizeti rendszert. Ezen jogszabály-alkotásra vonatkozó intézkedések az akkori információk birtokában korrektek, a (belátható) migrációs és társadalmi változásokat figyelembe vették, így jó alapot nyújtottak a további, ezirányú jogszabály-alkotási munkához, de nem számoltak a szocialista rendszer teljes összeomlásával és az ezt követő regionális konfliktusokkal, migrációs változásokkal.² Ezen változások viszont rányomták bélyegét az akkori határőrizetre, és lényegében késleltette, illetve más mederbe terelte a határőrizet érintő jogalkotást.

Jugoszlávia és a volt köztársaságai között kirobbanó polgárháború és háború miatt, valamint a volt Szovjetunióból "várt" óriási migrációs hullám miatt a Határőrségtől nem lehetett az előre eltervezett ütemben kivonni a sorozott állományt. A biztonsági kockázatok erősödése gyors reagáló-képesség, megerősített, kellő mobilitással rendelkező alegységek létrehozását tette szükségessé. Ennek jegyében alkották meg a 3028/1992. számú Kormányhatározat az államhatárok azonnali lezárására alkalmas kötelékek felállításáról. A kormányhatározat döntése alapján létrejöttek az "rendészeti-akció" századok, melyek rövid időn belül elnyerték máig érvényes elnevezésüket, a "határ vadász" század nevet. Az újonnan felállított alegységek egyben a Budapest Csoport ajánlásában szereplő mobil erőknél is megfeleltek.

Az 1994. május 1.-jén hatályba lépett 1993. évi LXXXVI. tv. - mely a külföldiek beutazását, magyarországi tartózkodását és bevándorlását szabályozta - a Határőrséget számos

² Ritecz György Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrség zöldhatár őrizetére doktori (PhD) értekezés 2002, ZMNE könyvtár

idegenrendészeti hatósági jogkörrel ruházta fel, melynek eredményes és törvényes végrehajtása érdekében szervezeti, anyagi-technikai és állományfelkészítési téren - kiemelt költségvetési vonzatú - feladatokat kellett megoldanunk.

Közben egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a Határőrségnek a feladatai normál időszakban, de még minősített időszakban is elsősorban rendészeti jellegűek, amelyek nincsenek összhangban a kizárólag fegyveres erőként való minősítéssel. Ezen felismerés alapján, a realitásokat követve 1993-ban megtörtént az Alkotmány módosítása. E szerint a Határőrség kettős rendeltetésű szerv, melynek rendészeti és védelmi feladatai egyaránt vannak. A 40/A § (1) előírásainak megfelelően „A fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme, valamint nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása. A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom-ellenőrzését és a határrend fenntartását”³. A honvédelmi törvény megalkotása kapcsán módosított Alkotmány megerősítette, hogy a Határőrség a fegyveres erők része marad, tehát katonai védelmi feladatai is vannak, de az alkotmányos működés biztosítása érdekében felsorolta rendészeti feladatait is. A nemzetközi szerződésekből fakadó követelmények, az európai integrációhoz történő csatlakozás perspektívája, továbbá a demokratikus jogállam működésének elvei mind azt diktálták, hogy törvényi szinten, átfogó módon valósuljon meg a Határőrség tevékenységével kapcsolatos leglényegesebb kérdések szabályozása. A Határőrség védelmi feladatait részletesen az 1993. évi CX törvény a honvédelemről rögzítette. Ugyanakkor - bár egyes rendészeti feladatok (pl. idegenrendészet) törvényi szabályozást kaptak - a Határőrség tevékenységét érintő átfogó rendészeti feladat- és hatásköri szabályozás azonban továbbra is várható magára. Egyes felhatalmazások, jogosítványok más területek törvényi szabályozásiban lettek megjelenítve, vagy alacsonyabb szintű jogszabályokban rendelkeztek róla.

Az 1994. évi rendőrségről szóló XXXIX. törvény már szinte valamennyi rendőri jogosultsággal, intézkedési jogkörrel feljogosította a Határőrséget is. Ezek törvényes kereteket adtak a szervezet feladatainak ellátásához, és egyben az illegális migráció elleni hatékony fellépést segítették elő. Az 1994. május 1-jén hatályba lépett 1993. évi LXXXVI. törvény. - mely a külföldiek beutazását, magyarországi tartózkodását és bevándorlását szabályozta - a Határőrséget számos idegenrendészeti hatósági jogkörrel ruházta fel. Így az előzőekben részletezett jogszabályokkal "határőrizeti törvény" nélkül is megteremtődtek a határőrizet és a Határőrség működéséhez szükséges alapvető jogszabályi feltételek.

³ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 40/A. § (1)

A Magyar Köztársaság, az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló társulási szerződés aláírását követően⁴, mind a jogalkotásban, mind az intézményfejlesztésben minden további lépésnél az EU követelmények váltak mérvadóvá. A kormány meghatározta, hogy minden minisztérium és országos hatáskörű szerv feladatrendszerét és jogalkotási teendőit az integrációs tevékenységhez kell igazítani.

A jogalkotási folyamat keretében 1996-ban megszületett a hivatásos állományú Határőrség személyi állománya szempontjából fontos jogszabály, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény. Ez egyértelműen rögzítette a hivatásos állománnyal szembeni követelményeket, kötelezettségeket valamint jogosultságokat.

Eközben eltelt a hivatásos határőrizetre történő átállásra eredetileg tervezett öt év. A kormány a 2186/1996. (VII.16.) kormányhatározatban értékelt az eltelt időszakot és meghatározta a további feladatokat. Ennek szellemében fogadták el a 73/1997. (VII.17.) OGY határozatot, a Határőrség fejlesztésének irányairól. A jogszabály meghatározza a kettős rendeltetésből eredő továbbfejlesztési feladatokat. Rögzíti, hogy a szervezetfejlesztés során az euró-atlanti integrációt kell alapul venni. A sorozott állomány teljes kivonásának ütemét a 2141/1997. (V.30.) kormányhatározat írta elő. A határ vadász századok létszám- és eszközigényéről, valamint fegyverzetéről, és a kettős rendeltetéshez illeszkedő fegyverzettel való ellátás követelményeiről a Kormány a 2416/1997. (XII.17.) kormányhatározatban döntött. A határozat alapján a technikai fejlesztés során a határ vadász századokat az európai mobil erők képességeivel rendelkező szervezetté kell fejleszteni. A fejlesztési források bővítése érdekében hozzájárult, hogy a Belügyminisztérium eladhatja az átalakulás során feleslegessé váló technikai eszközöket. Végül is önálló törvény - a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény -, valamint a törvény végrehajtásáról szóló 66/1997. BM rendelet egységes szerkezetben fejtette ki és foglalta össze a témát érintő normatívákat. Új feladatként jelentkezett a nyomozati jogkör gyakorlása, ami szükségessé tette az ehhez szükséges szervezeti egységek kialakítása is. A konkrét feladatokat, a végrehajtás módszereit a határőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 59/1997 BM rendelet határozta meg.

A migránsok demokratikus jogállami és humanitárius szempontokat is figyelembe vevő szelektálásában, kategorizálásában jelentős szerepet játszott a menedéjogról 1997. évi

⁴ A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló 1994. évi I. törvény lett kihirdetve

CXXXIX. törvény megalkotása. A legális migráció jogszerű és zökkenőmentes kezelését, valamint az EU csatlakozásból eredő elvárásoknak való megfelelést volt hivatott elősegíteni a külföldre utazásról és az útlevélről szóló 1998. évi XII. törvény és a végrehajtására vonatkozó 101/1998. sz. kormányrendelet.

1998-ban megszületett a Nemzeti Program⁵ az Európai Unióhoz való csatlakozásra, mely nem csak a fő jogharmonizációs és intézményfejlesztési feladatokat határozta meg, hanem a tárgyalási fejezetek tárgyalásvezetőit és a tárgyalási célkitűzéseket is. A Határőrség illetve a határőrizet szempontjából a legfontosabb állásfoglalás az volt, hogy hazánk e területen derogáció nélkül kíván megfelelni, vagyis a csatlakozás idejére maradéktalanul meg kell felelni az EU elvárásoknak.

A csatlakozási főbb feladatokat ütemezve és a várható költségigényeket, valamint a részletes jogharmonizációs lépéseket a Kormány a 2211/1998. (IX.30.) határozatában tette közzé. Ezzel összhangban a Nemzeti Program megvalósulását és a további feladatokat, valamint a PHARE programok prioritásait évente értékelte illetve megfogalmazta.

Az 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről egyértelművé tette a Határőrség szabálysértési hatóság mivoltából eredő jogosultságait és egyéb normatívákat, míg az 1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözésről kötelezte a Határőrséget az ún. "határregisztráció" bevezetésére, valamint szélesítette az operatív nyomozó munkához szükséges jogosítványokat, ezzel is az illegális migráció elleni hatékony fellépés lehetőségét teremtette meg. A határőrizeti törvény és az ún. "maffia" törvény hatásai egyértelműen érzékelhetők a Határőrség által felfedett illegális migrációs és az embercsempész cselekmények számszaki alakulásában is.

2000. évben a Kormány a 2087. (V.4.) határozatában felkérte az illetékes minisztereket egy egységes határellenőrzési koncepció kidolgozására, valamint meghatározta a határátkelőhely-fejlesztés főbb irányelveit. A nyolc minisztériumot érintő kidolgozó munka eredményeként megszületett a 2013/2001. (I.17.) Kormányhatározat az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben, az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról, mely rögzítette a várható külső határokat, és célként határozta meg, hogy 2002. december 31-ig a határellenőrzésnek meg kell felelni - legalább minimális szinten - az uniós követelményeknek. Ezzel egyidőben elkészült az ún. "Schengeni

⁵ 2084/1998. (IV.8.)Korm. Határozat-Magyarország és az Európai Unió közötti csatlakozási tárgyalások alapvető kérdéseiről, a tárgyaló delegáció kijelöléséről, az Európai Unió közösségi vívmányai (acquis communautaire) átvételének Nemzeti Programjáról, valamint a csatlakozásra való felkészülés gazdaságstratégiai háttéréről.

Akcióterv", melyet lényegében magában foglal a 17/2001. (BK 7.) BM utasítás, a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról. Az anyag részletesen rögzíti és ütemezi a 2001-2002 évi feladatokat a jogharmonizáció és az intézményfejlesztés területén egyaránt.

Ennek folyamányaként került a parlament elé, majd elfogadásra a 2001. évi XXXII. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról, a 2001. évi XXXIII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény módosításáról, a 2001. évi XXXVIII. törvény a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosításáról, és a 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról. Lényegét tekintve egyértelműbbé vált (nagyon leegyszerűsített értelmezés szerint), hogy az illegális migrációban a Határőrség, míg a legális migrációban, illetve a menekültügy-intézésben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal az illetékes hatóság. Elkülönítésre került a külső és a belső határ, növekedett a Határőrség határterületen kívül ellátható feladatainak száma, megteremtődtek az EU elvárásoknak megfelelő információcsere, és a határon átnyúló figyelés és követés jogi alapfeltételei.

Mindezekkel lényegét tekintve megvalósultnak tekinthető a jogharmonizáció a határőrizet területén, megteremtődött az EU jogszabályaival való összhang.

1.2. A gazdasági és gazdasági-jogi környezet megváltozása a 90-es években

Közép- és kelet-európában, közte Magyarországon is az 1990-es években politikai és gazdasági átalakulás valósult meg. Az „egypárti” alapon szerveződött politikai rendszert, többpárti parlamenti demokrácia váltotta fel. A központi tervezéskor, az állami tulajdon dominanciája és a mezőgazdasági termelősövetkezetek túlsúlya, valamint a KGST-n belül kialakított és fenntartott kollektív autarchia helyébe magántulajdonon nyugvó, a szabad árú- és tőke mozgásokon alapuló világgazdasági rendszerbe önállóan és egyenjogú félként integrálódó nemzetgazdaság lépett.

Magyarországon már a rendszerváltást megelőzően, 1988-ban létrejött a magántulajdont legitimáló Társasági törvény, az 1988. évi VI. törvény. Ez nem egyszerűen a kisvállalkozásokat, hanem a korlátlan magántulajdont kodifikálta és legitimálta.

A rendszerváltást követően a gazdasági törvényhozás első nagy hulláma, az ún. Kupa-program keretében elsősorban pénzügyi⁶ természetű (számviteli, bank, pénzügyi, államháztartási) törvényeket alkotott meg az első szabadon választott parlament. Magyarországon 1992-re a piacgazdaság alapvető hordozó törvényei és a legalapvetőbb piacgazdasági intézmények törvényi szabályozása megszületett, így 5-10 éves előnyt szerzett a többi volt szocialista országgal szemben.

1992 után következő nagy törvényalkotási hullám nem az elsődleges piacgazdasági törvényeket érintette, hanem a másodlagos gazdasági tereket szabályozta. Ennek keretében olyan törvényeket alkottak, mint Vasúttörvény, Postatörvény, Vízügyi törvény, Építésügyi törvény stb.

Az évtized közepe a gazdaságot kiegészítő komplex jogalkotás időszaka volt. Alapvetően nem gazdasági törvények születtek, hanem olyanok, amelyek nélkül a gazdaság elképzelhetetlen (Foglalkoztatási törvény, Környezetvédelmi törvény, Munkavédelmi törvény, nonprofit törvény), melyek a munka világát szabályozták.

Az évtized végének, és az ezt követő időszaknak a gazdasági törvénykezése elsődlegesen az Európai Unióval való jogharmonizációt szolgálta.

Kukorelli István „A parlament négy éve” című tanulmányában az alábbiakat írja. „Az országgyűlés 1990-1994 közötti ciklusban 219 új törvényt alkotott, 213 törvényt módosított, és 354 országgyűlési határozatot hozott. 1994-1998 közötti ciklusban: 264 új törvény, 235 törvénymódosítás és 455 országgyűlési határozat született. A jelenlegi Országgyűlés 2001. június 19-én 229 új törvényt, 160 törvénymódosítást és 324 országgyűlési határozatot tartott, persze a törvények között mindhárom ciklusban szerepelnek a nemzetközi szerződések megerősítései is. Tanulmányában megállapítja, hogy ez a magyar közjogtörténetben, de nemzetközileg is rekordteljesítménynek számít, de egyúttal megjegyzi azt is, hogy „ebben az időszakban nem volt felüdítő dolog jogalkalmazónak lenni.”

1.2.1. A piacgazdaság kialakulása és hatásai

A modern gazdaságok nem állam nélkül, hanem változó szerepkörű kormányzati gazdálkodással működőképesek. Ennek ellenére az elmúlt évtizedben szinte valamennyi

⁶1992. évi LXXIV. tv. az általános forgalmi adóról
1990. évi XCI. tv. az adózás rendjéről
1992. évi XXXVIII. tv. az államháztartásról
1991. évi XVIII. tv. a számvitelről

országban az állam gazdasági szerepvállalása kapcsán csak azt lehetett hallani, hogy az állam kivonul a gazdaságból. A magánosítástól a gazdaságpolitikusok azt remélték és remélik, hogy ha a privatizáció révén megfosztják a Kormányt a közvetlen üzleti döntéshozataltól, ezzel nemcsak a magánszektor kibontakozását segítik elő, de az állam működését is hatékonyabbá teszik közhatalmi szerepében.

A nyolcvanas évek végére, a kilencvenes évek elejére valamennyi közép- és kelet-európai országban súlyos gazdasági és (részben ebből fakadóan) politikai válság alakult ki. A folyamat gyökere a tervgazdaság általános válsága volt, amely egyensúlyi, növekedési, strukturális és intézményi válságban jelent meg. Ez a válság kiterjedt a társadalom egész értékrendjére, rétegződésére, jövedelemarányaira, fejlesztési céljaira, oktatási és motivációs rendszerére. Ugyanakkor a társadalmi-gazdasági fejlődés politikai korlátainak leomlásával a piacviszonyok általánossá és meghatározóvá tételére nyílt lehetőség. Ez részben gyakorlati liberalizálási és deregulálási, részben jogalkotási erőfeszítéseket igényelt, mivel a korábbi tilalmak feloldásához, a piachoz szükséges új intézmények és magatartási normák életrehívásához, magához a privatizáció lebonyolításához törvényi szabályozásra volt szükség.

A privatizáció Magyarországon a magántulajdon kialakításának, az állami szektor visszaszorításának történelmi folyamata.⁷ A privatizáció során a két fő gazdaságszervező erő közti munkamegosztás átrendeződik, a koordináció nagyobb mértékben támaszkodik a magánszektorra, mint a közösségi szektorra.

A szakirodalom három alapvető privatizációs stratégiát: tőke kivonást, képviseleti-bizományosi rendszert és váltóstratégiát különböztet meg⁸.

⁷ A téma kifejtése és értékelése során Dr. Kovács Árpád : A privatizáció folyamata Magyarországon(1990-1997) című, az Adam Smith Institute által szervezett " The Second International Capital Markets Conference"-n (London, 1997. november -24-25.) előadásában elhangzottakra támaszkodtam.

⁸ Tőke kivonás során a vállalatot (vagyont) eladják vagy felszámolják A tőke kivonásnak egy másik fő típusát azok az ügyletek képviselik, amikor a létesítményt nem piaci áron adják el, hanem kedvezményezett feltételek mellett. A vállalat új tulajdonosai az alkalmazottak, a felhasználók vagy a közösség egésze lesz. Az értékesítés ebben az esetben is részvénykibocsátás útján megy végbe.

A képviseleti-bizományosi rendszer a delegálás. Mint minden hatósági megbízás esetén, a kormányzat felelős az eredmény alakításáért, és ebben jut kifejezésre az állam folytonos szerepvállalása.

A váltóstratégia az államnak a privatizációban betöltött passzív szerepére épül, amely lehet szándékos vagy akaratlan. A váltóstratégia alkalmazására sor kerülhet, ha az állam hallgatólagosan bátorítja a magánszektor az általa tudatosan elsorvasztott tevékenység átvállalására.

A magántulajdon fejlődése elől a jogi⁹ akadályok lényegében már 1989-90-ben elhárultak. Ennek megfelelően már a rendszerváltást megelőzően, minden központi - kormányzati kezdeményezés nélkül, azt jóval megelőzve megindult Magyarországon a privatizáció. Ez volt az úgynevezett "spontán privatizáció" időszaka. A nagyléptékű privatizációnak a kelet-európai térségben az 1990-es évek elején lezajlott rendszerváltások adták meg az "igazi" lehetőségét. A privatizáció 1990-ben az ún. „Előprivatizáció” és a „Privatizációs Programok” útján indult el.

Az előprivatizációs törvénnyel a Kormány a kisvállalkozások tömeges létrejöttét kívánta elősegíteni a meghirdetett üzletek egyszerű vagyoneértékelésével és árverés keretében történő értékesítésével. A másik út az Állami Vagyonügynökség (ÁVÜ) által végzett módszeres privatizáció elkezdése volt. A programszerű privatizáció mellett vállalati kezdeményezésű és befektetői kezdeményezésű privatizációkra is sor került ÁVÜ kontroll mellett.

A magyar privatizáció tipikus formája pályáztatásos¹⁰versenyeztetés volt. Magyarországon a "tömeges privatizációnak" nevezett állami tulajdon szétosztás, néhány kelet-európai országgal ellentétben nem volt jellemző. A magyarországi privatizációnak még meghatározó sajátossága volt a készpénzbevételek kiugróan magas aránya (8 év alatt meghaladta az 1.151 milliárd forintot). Kiemelkedő szerepet játszottak a gazdaság átalakításának folyamatában a külföldi befektetők, amit jól jellemez, hogy Magyarországon a privatizációból és a "zöldmezős" beruházásokból származó közvetlen külföldi tőkebefektetések együttes összege 1997. végig, (a tömeges privatizáció befejeződéséig) elérte a 19 milliárd USA dollárt.

Megállapítható, hogy 1989-1997 között nemcsak a tulajdonviszonyok alakultak át, a privatizáció átformálta a vállalaton belüli viszonyokat is. A folyamat kiterjedtsége következtében alapvetően átrendeződtek az egyes társadalmi csoportok jövedelmi és vagyoni arányai. A privatizációs program jogilag az Alkotmány alapvető módosításában¹¹ jutott kifejezésre. Az Alkotmány deklarálja, hogy Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül, kimondja a vállalkozás szabadságát, kimondja, hogy Magyarország biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

⁹ A rendszerváltást követő jogalkotási folyamatot részletesen kifejti Sárközy Tamás: Magyar gazdasági jog jogalanyiság, jogi személyiség című előadásában (Gazdasági jog előadás 7-8. 1998. február 26)

¹⁰ A kötelező és (döntő többségében) nyilvános, pályáztatásos versenyeztetés -mint az objektív döntés feltétele- az 1992. LIV. törvénnyel, az erre épülő Versenyeztetési Szabályzattal, illetve a pályázati eljárások előírásaival épült be a privatizációs döntési mechanizmusokba.

¹¹ 1989. évi XXXI. tv. az Alkotmány módosításáról

Bizonyított, hogy a privatizáció segítette a piacgazdaság alapstruktúrájának kialakítását, de azt is látni kell, hogy a térségben nem csak a privatizációnak volt köszönhető az átalakulás. A politikai és gazdaságfilozófiai irányváltással együtt járó makrogazdasági reformok szerepe, a külföldi tőke beáramlása a zöldmezős beruházásokba, a nemzeti valuta stabilizálása legalább annyira jelentős reform elemek. A tulajdonszerkezet megváltozása ui. nemcsak az állami vállalatok értékesítése, magánkézbe adása útján valósul meg. Az ún. "zöldmezős" beruházások, sőt a csődbe jutott és felszámolt állami vállalatok eszközállományának felvásárlása és új termelő szervezetekbe illesztése is a magánosítás folyamat igen fontos eleme.

1.2.2. Az államháztartási reform

A piacgazdaság jogi-intézményi rendszerének kiépítése a régióban kiemelkedő gyorsasággal és következetességgel történt, ami egyúttal széles körben vitatottá is tette e folyamatot. A kritika lényege az, hogy a "túlliberalizálás" csak növelte az objektíve amúgy is nagy gazdasági gondokat. Az erőteljes gazdasági visszaesés a GDP termelésében¹², felhasználásában és a munkanélküliség emelkedésében egyaránt megmutatkozott, mely szorosan összefüggött a KGST összeomlásával és a belföldi piacok szükségszerű megnyitásával. A piacvesztés azonban nem egyszerűen mennyiségi problémákat, hanem átfogó strukturális válságot fejezett ki. Így a gazdasági válság kezelése sem korlátozódhatott csak stabilizációs intézkedésekre (a fizetőképességének megőrzése, külső és belső egyensúlyi feszültségeinek oldása, az infláció leszorítása), hanem egyidejűleg modernizációra, a fenntartható növekedés előfeltételei megteremtésére volt szükség. Ezért vált szükségessé az államháztartás rendszerének az átalakítása is. Az államháztartási reform¹³ fő célkitűzése az volt, hogy a szocialista gazdasági viszonyok között kialakult államháztartás alakuljon át a modern többpárti parlamenti demokrácia és a piacgazdaság követelményeinek megfelelően. Az állam a korábbi túlzott feladatvállalásától megszabadulva, a megtartott feladatokat is a

¹² A GDP alakulása, (összehasonlító áron, 1989 = 100%)

- 1990 96,7%
- 1993 81,8%
- 1996 86,6%

Forrás: KSH

¹³ Reformon az olyan strukturális változásokat értem, amelyek után megváltozik a költségvetési rendszer működése, az egyes szereplők viselkedése, amely során az állami feladatok ellátásának intézményrendszere tartósan hatékonyabbá, gazdaságosabbá válik." László Csaba Közgazdasági szemlében megjelent tanulmánya

piacgazdaság követelményeihez igazítsa. Az előzőekből következik, hogy kisebb méretű és a gazdaságpolitikai követelményeknek megfelelően tartósan finanszírozható államra van szükség.

Magyarországon a rendszerváltást megelőző években, különösen a nyolcvanas évek második felében egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a gazdaság alacsony teljesítőképessége és az európai mércével mérve is magas államháztartási kiadások közötti feszültség nem tartható fenn. A költségvetésen keresztül újraelosztott jövedelem elérte a rendszerváltás előtt a GDP-nek kb. 60%-át.¹⁴ Az államháztartási kiadások aránya azonban még a kilencvenes évek közepén is 10-15 százalékponttal magasabb volt a fejlett piacgazdaságokban általános 40-45%-os részaránynál, és különösen magas volt a Magyarországhoz hasonló fejlettségű országok 35% körüli részarányához képest. A nyugat-európai országokban a 1980-as évek elejétől megfordult az állami jövedelemcentralizáció korábbi növekvő tendenciája. A különböző állami vállalatok (köztük a közszolgáltatók) privatizációja, a központi költségvetésnek a szolgáltatások finanszírozásából történt visszavonulása, a szolgáltatások egy részének piacosítása révén egy államháztartási decentralizáció (fiscal decentralization) indult el. Az Európai Unió létrejöttével újabb lökést kapott az államháztartási decentralizáció. Az Unió költségvetéséből származó, a területi egyenlőtlenségek kezelését, kiegyenlítését célzó támogatások címzettjei nem a központi kormányzatok, hanem a régiók.

A kilencvenes évek elején „zuhanó GDP” mellett Magyarországon az államháztartás deficitje gyorsuló ütemben nőtt, így a magyar államháztartás túlzottan rátelepedett a gazdaságra. Nyilvánvalóvá vált, hogy a kiadások magas szintje mellett a bevételek az adófizetést megkerülni nem tudók magas adóterhelése ellenére sem képesek az államháztartási kiadásokat finanszírozni. A felduzzadt deficit fékezte a vállalkozások fejlődési lehetőségét, ezen keresztül a gazdasági növekedést, és jelentős szerepet játszott az infláció magas szintjének tartóssá válásában, illetve a külső eladósodás növekedésében. Az államadósság felduzzadása folytán megnőtt a kamat- és adósságszolgálati kiadások aránya, ami jelentős mértékben szűkítette a költségvetési politika mozgásterét. Ez megnyilvánult a felhalmozási kiadások arányának csökkenő tendenciájában, ami a hazai infrastruktúra viszonylagos fejletlenségével párosulva fékezte a gazdasági növekedést. Magyarországon az 1988-as adóreformig¹⁵ a bevételek közül hiányzott a lakosság jövedelmeinek érdemi adóztatása, a

¹⁴ Mivel a konszolidált, vagyis a halmozódásokat kiszűrő kiadásokról csak a kilencvenes évek elejétől rendelkezünk adatokkal, ez az arány valószínűleg némileg túlbecsült.

¹⁵ A Közép-Kelet-Európában elsőként bevezetett adóreform megváltoztatta az államháztartás bevételi struktúráját, kialakítva egy, a nyugat-európai modern piacgazdaságokhoz hasonló adórendszert. 1988. január 1-jétől vezették be

forgalmi adókra az egyfázisú, halmozódó forgalmi adó volt a jellemző. A bevételek jelentős részét az állami vállalati szférát különböző jogcímeiken terhelő adók adták.

A költségvetési döntéshozatal és a működés szabályai érdekes kettősséget alkottak. Az állami költségvetést formálisan a parlament hagyta jóvá, azonban valódi parlamenti kontroll nem létezett. A parlamentnek bemutatott költségvetésben csak 20-30 előirányzat volt, és az egész költségvetési vita és döntéshozatal fél nap alatt lezajlott az eredeti javaslat változtatása nélkül. A költségvetési működés egyes alapelemei, az átcsoportosítások, zárolás, vagy a Kormány és az Országgyűlés közötti hatáskörmegosztás, a költségvetési döntéshozatal menetrendje egyáltalán nem, vagy csak hézagosan volt szabályozva.

Az 1988-1989-ben kialakult koncepció¹⁶ fő elemei a következők voltak:

- az államháztartás újraelosztásának lényeges csökkentése;
- törvényileg szabályozott demokratikus eljárási rend kialakítása a költségvetési döntéshozatalban és működésben;
- az állami feladatok felülvizsgálata és újraszabályozása;
- valós önkormányzatiság biztosítása az államháztartás helyi szintjén és a társadalombiztosításban;
- érdemi önállóság az államháztartás nagy ellátórendszereiben (egészségügy, oktatás);
- a szociális transzferek esetében az állampolgári jog fenntartása, kivéve a mainál sokkal kisebb arányúnak feltételezett szociális segélyezést, ahol a rászorultság elvét kell érvényesíteni;
- az államháztartás egyes területein piaci elemek beépítése a finanszírozásba, például a felsőoktatás terén;
- modern finanszírozási és tervezési módszerek alkalmazása az intézményi gazdálkodásban (nullbázisú tervezés, költség-haszon elemzés, teljesítmény szerinti finanszírozás, teljesítménymérés stb.);
- az információs rendszer megújítása.

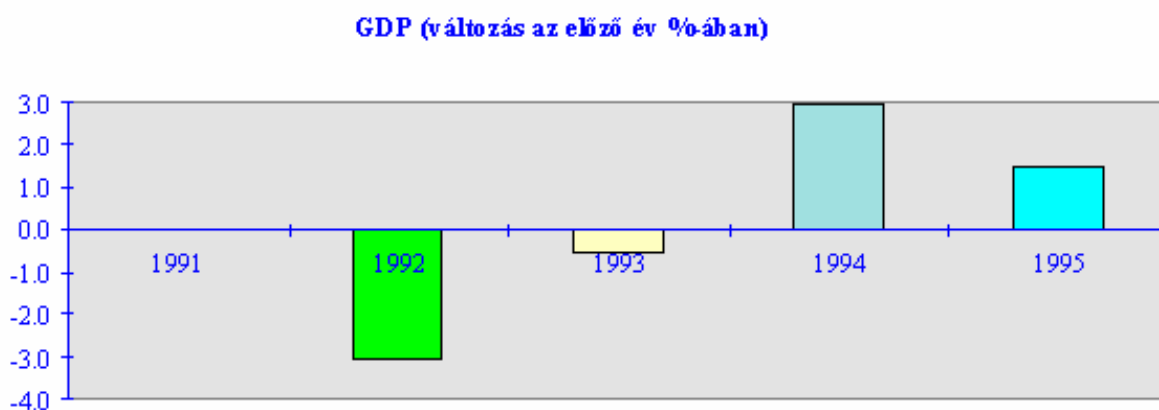
A kormányzat 1989 nyarától a rendszerváltás politikai előkészítésével, illetve a makrogazdasági problémák rövid távú kezelésével volt elfoglalva, a reform vontatottan indult be, így az államháztartásban 1990 tavaszáig csak néhány területen következhetett be előrelépés. A demokratikus átmenet részeként 1989 őszén létrejött a Kormánytól független, az

a személyi jövedelemadót és a hozzáadott érték típusú általános forgalmi adót, illetve létrejött a vállalatok nyereségét terhelő adó, ezzel párhuzamosan megszűntek olyan adótípusok, mint például az egyfázisú forgalmi adó, a beruházásokat terhelő felhalmozási adó és a vállalatok eszközeit terhelő vagyonszármazéki adó.

¹⁶ László Csaba: Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében (Közgazdasági szemle 2001. októberi számában részletesen elemzi a reform céljait és menetét

Országgyűléshez tartozó Állami Számvevőszék, a közpénzek ellenőrzésének új intézménye. Átalakult a tanácsi finanszírozás rendszere és létrejött az alapelemek tekintve normatív forrásszabályozás rendszere.

A demokratikus társadalmakra jellemző módon Magyarországon is meg kellett teremteni az állam közpénzekkel történő hatékony gazdálkodásának garanciáit. Ennek egy átlátható, a nyilvánosság követelményeinek megfelelő, a demokratikusan választott képviselők döntései által irányított és ellenőrzött államháztartási rendszer felel meg. A KGST felszámolását követő külgazdasági sokk, az 1991-1992-ben bekövetkezett közel 20 százalékos GDP-csökkenés¹⁷ kezelése, a piacgazdaság intézményrendszerének teljes kiépítése olyan feladatokat jelentettek, amelyek mellett az államháztartási reform valójában háttérbe szorult.



1. ábra

A termelés volumene 1989 és 1992 között csaknem egyötödével csökkent, egyidejűleg a felhalmozás 21 százalékkal, a lakossági fogyasztás pedig 10 százalékkal csökkent.

Az államháztartás finanszírozási reformja keretében az 1990-es évek elején a hiány finanszírozása fokozatosan piaci alapokra helyeződött. Egy másik mérföldkövet jelentő lépés 1991-ben a Jegybanktörvény elfogadása volt, ami megteremtette a független jegybankot. 1992 tavaszán az Országgyűlés elfogadta az Államháztartási törvényt, amely már a többpárti parlamenti berendezkedésnek megfelelően szabályozta a költségvetés eljárási kérdéseit, az Országgyűlés, a Kormány, az egyes miniszterek közötti felelősségi viszonyokat, a költségvetés készítése, végrehajtása és a zárszámadás során betartandó határidőket. Az államháztartás szervezeti rendjét illetően az utolsó nagy változást a társadalombiztosítási önkormányzatok, azaz az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási önkormányzatok létrejötte

¹⁷ László Csaba: Vargabetük az államháztartási reform tízéves történetében (Közgazdasági szemle 2001. októberi szám) tanulmány adatai alapján

jelentette. A rendszer önkormányzati elven alapult¹⁸, de a központi költségvetésnek teljes és korlátlanul igénybe vehető helytállási kötelezettsége volt a társadalombiztosítás hiányainak finanszírozásában.

A kilencvenes évek elején a kiadások egyes területein jelentős változások történtek (például termelési és fogyasztói támogatások, beruházások, védelem), de a nagy ellátórendszerek reformja elmaradt. Ugyanakkor kialakult a modern polgári demokráciákra jellemző költségvetési eljárási rend, és ezzel párhuzamosan egy feladataiban és az ehhez tartozó pénzügyi felelősség tekintetében is önálló helyi önkormányzati rendszer jött létre. A rendszerváltozás a helyi önkormányzatoknak nagymértékű autonómiát teremtett. A gyakorlatban azonban az önállóság gazdasági értelemben korlátozott, mert a bevételek általánosságban szűkek, és erőteljesen differenciáltak.

A gazdasági problémák súlyosságát jelezte hogy, 1994-ben az államháztartás privatizációs bevételek nélküli hiánya 8,4 százalékra emelkedett, a kiadások meghaladták a GDP 61 százalékát, és a központi költségvetés adóssága a GDP 85 százaléka fölé emelkedett. Egyértelmű volt, hogy az államháztartási reformra nagyobb szükség van, mint valaha. A megkésve meghozott stabilizációs intézkedéssorozat nemcsak a gazdaságpolitikában hozott fordulatot, de az államháztartási reform egész eddigi folyamatában is. A stabilizációval megindult államháztartási reform nyomán alapvetően átalakult a magyar államháztartás. Az államháztartás kiadásainak szintje a GDP-hez képest az 1994. évi 61 százalékról 1997-re 50 százalék alá csökkent¹⁹ úgy, hogy a kamatkidadások aránya még nőtt is.

Az állami feladatokra fordított elsődleges kiadások több mint 15 százalékponttal mérséklődtek. A költségvetés adóssága a több mint 85 százalékról 1997-re 70 százalék, 2001-re 60 százalék alá csökkent.

A közszférában is - így az államháztartás különböző alrendszeiben - a felhasznált hatalmas erőforrástömeg gazdaságosabb és hatékonyabb felhasználására érdekében egyre erősebb teljesítménykövetelmények kezdtek érvényesülni. A hagyományos költségvetési szektoron belül pedig elkezdtek alkalmazni a magánszektorban kialakult irányítási és vezetési módszereket, illetve a teljesítményellenőrzés bevezetésével a gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi követelmények érvényesítését.

¹⁸A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről szóló 1998. évi XXXIX. törvény az önkormányzatokat megszüntette és ismét állami felügyelet alá rendelte.

¹⁹A jövedelemcentralizáció GDP-hez viszonyított aránya 2000-ben 41,5-42%-ra, 2003-ra 39-40%-ra csökkent, míg a jövedelem újraelosztás mértéke ebben az időszakban 45-45,5%-ról 41-42%-ra változott.

Az államháztartás decentralizációjával ellentétben a költségvetési folyamatok egyre inkább a centralizáció – a fegyelmezettebb költségvetési politikát eredményező döntéshozatal - irányába mutatnak. Ez megegyezik az OECD-országok jelentős részének tapasztalataival. Szakértői elemzések²⁰ kimutatták, hogy erős és centralizált költségvetési politika mellett nagyobb a kemény és takarékos költségvetési politikára való hajlam, ami hosszú távon a fenntartható gazdasági növekedés egyik alapvető feltétele. Nemzetközi téren egyre inkább jellemzővé válik a költségvetési fegyelem jogi eszközökkel (lásd például a Maastrichi kritériumokat vagy a költségvetési hiányra vonatkozó törvényi korlátok az Egyesült Államokban) történő kikényszerítésére való törekvés is.

A magyar költségvetési „filozófiaváltás” egy része még nem nyugszik jogi kényszerítő erővel bíró szabályokon, de eddig alapjában működött. Ugyanakkor a vizsgált időszak tanulságai azt bizonyítják, hogy magyar gazdaság mérete és liberalizáltságának jelenlegi szintjén nem lehet hiteles gazdaságpolitikát folytatni a költségvetési politika jelentős lazulása mellett. Az ilyen gazdaságpolitika a nemzetközi piacoknak az országgal szembeni bizalomvesztését eredményezné, és súlyos következményekkel járna. A magyar költségvetési politika különösen most az EU csatlakozási folyamatban nem távolodhat el a Maastrichi elvektől²¹.

Az államháztartási reformban a legnagyobb előrehaladást talán az állampénzügyi intézményrendszer terén sikerült elérni. Jelentősen egyszerűsödött az államháztartás szerkezete, és a korábbi - körülbelül harminc - elkülönített állami pénzalapok többségét megszüntetve, csak két alap maradt meg. Ezáltal átláthatóbbá, jobban ellenőrizhetővé vált az államháztartásnak ez az alrendszere. Az Országgyűlés 1995-ben elfogadta a közbeszerzésekről szóló törvényt, amelynek alapján kell lebonyolítani az egész államháztartásban a beszerzéseket. Ily módon egy átláthatóbb, ellenőrizhetőbb rendszer alapjai teremtődtek meg. A 2004. január 1-jével részlegesen, majd május elsejével teljeskörűen hatályba lépő 2003 évi CXXIX. törvény pedig már az európai uniós követelményeknek megfelelően szabályozza a közbeszerzések rendjét.

²⁰ Hagen-Harden [1996], Tanzi-Schúknecht [1995].

²¹ A maastrichti kritériumok a következők: Az árstabilitás érdekében az euróra történő áttérést megelőző egy évben az inflációs ráta az egyes tagországokban legfeljebb 1,5 százalékponttal múlhatja felül az EU legalacsonyabb inflációt felmutató három országának átlagos mutatóját.

Az államháztartás folyó deficitje nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát. A bruttó államadósság nem lehet több a GDP 60 százalékánál, illetve ha ezt meghaladja, folyamatos és tartós csökkenés eredményeként közeledjen ahhoz. A hosszúlejáratú hitelek átlagos kamatszintje legfeljebb két százalékponttal lehet magasabb a legalacsonyabb inflációs rátát felmutató három országban kialakult kamatszintnél. Az árfolyamok stabilitása érdekében követelmény a tagállamoknak az EU árfolyam-együttműködési mechanizmusában való részvétele, vagyis az árfolyamnak az ez által rögzített sávon (15 %) belül kell maradnia, illetve a belépést megelőző két évben nem kerülhet sor a tagállamok valutáihoz viszonyított hivatalos leértékelésre.

A legnagyobb intézményi változást - elsőként a volt szocialista országok között - a Magyar Államkincstár 1996. évi felállítása jelentette. A Kincstár kiépítésével a teljes központi kormányzat pénzügyi gazdálkodását sikerült centralizálni. Ez nemcsak hatékonyabb adósság- és készpénzkezelést tett lehetővé, de gyorsabbá, pontosabbá és részletesebbé vált az információáramlás a költségvetési folyamatokról is. A Kincstár révén lehetett bevezetni a helyi önkormányzatok számára az úgynevezett nettófinanszírozást is, aminek segítségével a helyi önkormányzatoknak járó központi transzferekből visszatartásra kerültek a közterhek, így módon a helyi önkormányzatok költségvetési és TB adósságot nem halmozhattak fel. A pénzáramlás csökkentése, a készpénz kímélő eljárások bevezetése jelentős kamatmegtakarítással járt.

Az államháztartás jelenleg is folyó modernizációja keretében, annak első lépéseként éppen az államadósság-kezelés új szervezeti alapokra történő helyezése történt meg, melynek eredményeként 2001. március 1-jétől az adósságkezelést egy önálló gazdasági társasági formában működő szervezet, az Államadósság Kezelő Központ Részvénytársaság látja el. A szervezet cégbíróságon bejegyzett egyszemélyes részvénytársaság. Az ÁKK Rt. tevékenysége illeszkedik a reform eredményeként kialakuló Államháztartási Hivatal, valamint a Magyar Államkincstár működéséhez, összehangolt szakmai irányításuk a pénzügyminiszter útján valósul meg.²²

Az államháztartás hosszú távú finanszírozhatóságának a szempontjából a legfontosabb terület a jóléti rendszer, ezen belül a társadalombiztosítás rendszerének reformja. A legnagyobb jóléti alrendszer, a nyugdíjrendszer átalakítása volt az egyik kulcsa az államháztartás hosszú távú finanszírozhatóságának. Az elfogadott törvénycsomag alapján 1998-tól létrejött egy hárompilléres nyugdíjrendszer. Az aktív keresők arányának folyamatos csökkenése miatt a rendszer azonban továbbra is nehezen finanszírozható.

A felismert problémák ellenére egységes, az államháztartás bevételi és kiadási szerkezetét is felölelő, konzisztens elvek alapján végrehajtott államháztartási reformra a mai napig nem került sor. Többszöri nekifutásra fontos részterületeken születtek reform-jellegű változtatások, de egyes területeken ezek visszavonására is sor került. A vizsgált időszakban a versenyszférában körülbelül 1,5 millió munkahely²³ szűnt meg, de ez alatt az államháztartásban foglalkoztatottak száma érdemben nem változott, így a strukturális átalakítások elhúzódtak. Néhány nagyon jelentős intézményt (például a közszolgálati médiát,

²² 2003. évi XXXVII.tv. alapján az Államháztartási Hivatal a Magyar Államkincstár összevonásra került

²³ Ezzel együtt kiesett kb.1,5 millió járulékfizető is.

útfenntartásért felelős szervezeteket stb.) ugyan sikerült az államháztartásról leválasztani, de döntő változás nem következett be.

Nyilvánvalóan a modern államban az állami feladatok méretének van egy minimuma, amely alá komoly társadalmi veszteségek nélkül nem lehet menni, az államháztartási reform nem lehet egyszerű spórolás. Az államháztartási reform²⁴ az állami feladatok és intézmények összehangolásáról, a harmonikus működéséről kellene, hogy szóljon.

Miközben az államháztartási reform továbbvitelére vonatkozó elvek és célok²⁵ tekintetében látszólag társadalmi konszenzus van, minden egyes további teendő szakmai és politikai érdekek ütközéseket vált ki. Továbbra is konfliktus adódik viszont abból, hogy a korábbi újraelosztó struktúra átalakítása súlyos érdekeket sért. Végül kétségkívül fennáll annak a veszélye is, hogy - nem elég körültekintő reform esetén – az új rendszerben egyes kevésbé tehető, de rászorult rétegek már nem, vagy csak csekélyebb mértékben jutnának szolgáltatásokhoz.

Napjainkban a különböző országok eltérő modelleket követnek, de a gazdasági fejlettséghez képest túlméretezett állam egyértelműen fékezi a növekedést, a költségvetési megszorítások pedig ellehetetlenítik az intézmények működését.

1.3. A szervezet átalakulás folyamata

A rendszerváltást megelőzően a Határőrség feladatait közel 15.000 fős sorállomány igénybevételével látta el. Az erők, eszközök zöme a nyugati, déli határokra összpontosult. A Szovjetunió felbomlásával, a közép- és kelet európai demokratizálódási folyamatokkal párhuzamosan megsokszorozódott a nyugat-európai országokba irányuló illegális migráció, és hazánk ennek tranzit-útvonalába esik. Ezt mutatja, hogy míg a Határőrség a 80-as években

²⁴Az államháztartási reform fő területei a következők:

- Teljesítmény-finanszírozás és hatékony költséggazdálkodás az állami szolgáltatások területén.
- A jóléti-szociális rendszereken belül az egészségbiztosítás és a szociális ellátórendszer átalakítása.
- Az adó- és járulék-elkerülés, a feketegazdaság körének szűkítése.
- A reálgazdaság fiskális kapcsolatainak, támogatásainak reformja, kiemelten kezelve az agrár-, az export- és a közüzemi támogatások racionalizálását.
- Az infrastruktúra-fejlesztés az állami fejlesztéspolitika feladatainak, finanszírozási megoldásainak korszerűsítése.
- Átfogó közigazgatási reform. A települési és területi önkormányzatok feladatainak és finanszírozásának reformja.
- Az igazságszolgáltatás és a fegyveres erők reformja.

²⁵A fontosabb célok - a teljesség igénye nélkül - a következők: az állami szerepvállalás további ésszerűsítése, a helyi és személyi autonómiák rendszerének a bővítése, a közteherviselés és az esélyegyenlőség elvének összhangba hozatala az érdekeltégi, hatékonysági és egyensúlyi szempontokkal, a szociális elosztó rendszerek hatékonyabb működése, az alanyi jogosultság és a rászorultsági elv érvényesítési köre.

évente csak 1500-2000 határsértővel foglalkozott, ugyanakkor a jogellenes cselekményt elkövetők száma a 90-es években tartósan 20.000 fő fölé növekedett (1. számú melléklet).

A megváltozott körülményeknek megfelelő határőrség szervezeti és jogi alapjainak megteremtése 13 éve kezdődött meg. A stratégiai célként a 2046/1989. MT. határozat meghatározta, hogy a Határőrség 1995. december 31.-ig térjen át hivatásos és polgári állománnyal történő feladatellátásra, és a határőrizetről és a Határőrségről törvényt kell alkotni. A Határőrség feladatrendszeréhez igazodó jogi és szervezeti feltételek kialakítása a vártnál hosszabb időt vett igénybe. A célok megvalósításának ütemét politikai és gazdasági tényezők elsősorban az időközben kitört délszláv-válság lelassította. A helyzet tartós kezelésére jelentős anyagi eszközöket vont el a hivatásos szervezet kialakításától, ugyanakkor a sorállomány kényszerű rendszerben tartása, valamint a feladat jellege nem tette lehetővé a jogállás teljes körű megváltoztatását.

A rendszerváltáskor a BM Határőrség Országos Parancsnokság alárendeltségébe (4. számú melléklet) 11 határőrkerület és 1 határőrezred tartozott, szervezetük az 1971-es állománytábla kiadást követően gyakorlatilag változatlan maradt. Az erők, eszközök zöme a nyugati, déli határokon összpontosult, azonban 1989. május 2-a és 1990. december 31-e között lebontották az osztrák határszakaszon elhelyezkedő elektromos jelzőrendszert.

1.3.1. A Határőrség rendészeti feladatot is ellátó szervvé való átalakítása (1989-1998)

A Határőrség nyugat-európai mintára való átalakítását, és felkészítését az EU csatlakozásból adódó feladatokra, három szakaszra lehet osztani²⁶:

- a Határőrség rendészeti feladatot is ellátó szervvé való átalakítása (1989-1998);
- az európai uniós csatlakozási stratégia és a fejlesztési tervek kidolgozása (1996-1999);
- EU integrációra való közvetlen felkészülés (2000-től napjainkig).

Az első szakasz 1989-től 1998-ig, a rendészeti feladatot is ellátó szervvé való átalakítás szükségességének felismerésétől a megvalósításig tartott. A fejlesztés alapvetően a jogállami követelménynek megfelelő jogszabályi háttér és a hivatásos szervezet kialakítására irányult, mindig egy-egy súlyponti kérdésre koncentrálna.

Súlyponti kérdések voltak:

- a Határőrség rendészeti feladatait rögzítő Alkotmány-módosítás (1993.);
- az idegenrendészeti hatósági jogkört biztosító idegenrendészeti törvény (1993.);
- a rendőrségi törvény kiterjesztése a Határőrségre (1994.);
- az 1989 óta megkötött toloncegyezmények;
- a Határőrség bevonása a szervezett bűnözés elleni nemzetközi együttműködési megállapodásokba;
- a Határőrizeti törvény megalkotása (1997.);
- a teljes hivatásos szervezetre történő átállást biztosító országgyűlési- és kormányhatározatok meghozatala (1997.);
- a vezetékes és rádióhíradás megújítása;
- az informatika fejlesztés alapjainak megteremtése;
- határőr tiszthelyetteseket képző határőrségi iskolák felállítása, a rendészeti képzés beindítása.

A 90-es évek első felében a szervezetfejlesztés fő iránya a hivatásos határőrizetre való felkészülés és ennek a személyi és státuszfeltételének a megteremtése volt. A szovjet mintájú közel 20.000 fős, katonai jellegű, párirányítástól determinált szervezetet kellett alapvetően rendészeti feladatot ellátó, sorállománnyal nem rendelkező hivatásos állományra épülő szervezetté átalakítani²⁷.

Első lépésként 1990-ben megszűnt a Határőrség közvetlen pártirányítása és párt és tömegszervezeti apparátusa. Csehszlovák viszonylatban megszüntetésre került a Győri Határőr Kerület valamennyi (15) mélyégi és 4 első lépcsős őrsé. Kísérleti jelleggel felállításra kerültek a "dunai" hivatásos őrsők (Esztergom, Komárom, Győr, Mosonmagyaróvár, Rajka). Ezzel párhuzamosan a miskolci és a balassagyarmati kerületek átszervezése érdekében intenzív létszám-gazdálkodási intézkedések történtek. 1990. május 01.-ei hatállyal felállításra került a Körmenyi Határőr Kiképző és Továbbképző Intézet, a hivatásos határőrizethez szükséges zászlósi és tiszthelyettesi állomány felkészítése érdekében. Ugyancsak ez évben a Határőrségnél megszűntek a nevelési szervek, és létrehozásra kerültek az ellenőrzési, sajtó és tájékoztatási, fegyelmi és szociális szervek.

²⁶ Samu István: -Az Európai Unió követelményeknek megfelelő határellenőrzési rendszer kialakításának folyamata és a megvalósítás érdekében a rendészet igényei a gazdasági szervezet felé, Határőrségi Tanulmányok 2002/1. Különszám 36-41. oldal

²⁷ A Határőrség létszámának és a létszám belső összetételének alakulását szemléletesen a 15. sz. melléklet mutatja.

1991-ben felállításra került a miskolci és a balassagyarmati határőr igazgatóság a tervezett határrendészeti szerveknek megfelelő, de az átmeneti feladatok ellátására is alkalmas szervezettel. Megszüntetésre került a Műszaki Zászlóalj, majd a Határőr Ezred állományában felállításra került egy azonnal igénybe vehető, tartalék erőként funkcionáló rendészeti-akció század.

A Kormány 3061/91. számú határozata alapján a Jugoszláviában kialakult válsághelyzet miatt 1991. november 15-i hatállyal hat, kettős rendeltetésű (határőrizeti és határvédelmi feladatok ellátására alkalmas), nehézfegyverzettel ellátott akciószázad²⁸ került felállítására a déli viszonylatú határőr igazgatóságok állományában.

Ezen határszakaszokon volt várható, illetve jelentkezett leginkább olyan feladat, amelyre az addig meglévő (határőr és honvédségi) szervek nem voltak alkalmasak, illetve nem volt célszerű az alkalmazásuk. A történelmi előzmények miatt, szomszédaink vonatkozásában hazánk érzékeny helyzetben volt és van, így nem lett volna szerencsés a hadsereg erőit felvonultatni a határ mentén még védelmi céllal sem, így a Határőrség volt predesztinálva ezen feladatok megoldására. Ennek megfelelően látható módon elsősorban a Határőrség megerősített erői őrizték az államhatárt és annak rendjét még e kritikus időszakokban is, bár meg kell említeni, hogy az ott ténylegesen jelentkező feladatok ellátására optimálisan is a Határőrség szervei voltak készek és képesek.

1991. március 1-el a kerületek határőr igazgatóságokká lettek átszervezve. Ennek keretében az eddigi törzs kettévált az alaptevékenységet irányító rendészeti szervekre, az alapfeladatok vezetés-biztosítási és háttértevékenység szervezési tevékenységét végző szervekre és a pénzügyi-anyagi főnökség helyett gazdasági igazgató-helyettesi szervek jöttek létre, vagyis a korábbi katonai jellegű szervezet átalakulása folyt egy korszerű rendészeti, menedzser szemléletű vezetéssel rendelkező szervezetté. Eközben a győri, balassagyarmati és a miskolci határőr igazgatóságok szervezete is kiegészült a sorállományú rendészeti akciószázadokkal, majd egységesítésre került a századok szervezete, és átalakultak határvadász századokká. A határforgalom ellenőrző pontok terhére határforgalmi kirendeltségek kerültek létrehozásra és megkezdődött a szükséges hivatásos állomány felvétele. Már akkor előre látható volt, hogy az sorállomány kivonás ütemterve nem tartható. A délszláv válság következtében jelentkező

²⁸ Az akciószázadok felállításának körülményeit részletesen taglalja Dr. Kovács Gábor „A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei” című Doktori (PhD) értekezésében, ZMNE könyvtár 2001.

feladatok ellátása sorállomány nélkül nem oldható meg, mert a hivatásos állomány felvétele és kiképzése²⁹ tervezettnél lassabban halad.

A Határőrségtől nem lehetett az előre eltervezett ütemben kivonni a sorozott állományt, sőt új, a kellő mobilitással és a feladat végrehajtásához szükséges "erővel és eszközzel" rendelkező szervezeti egységek felállítása vált szükségessé. A 3028/1992. Kormányhatározat döntött az államhatárok azonnali lezárására alkalmas kötelékek felállításáról. Ennek megfelelően létrejöttek az „akciószázadok”, melyek rövid időn belül elnyerték máig érvényes elnevezésüket, vagyis a „határ vadász század” elnevezést. Ezek a szervezeti egységek egyben meg is feleltek a Budapest Csoport ajánlásában szereplő mobil erőknél.

1994. januárjában felállításra került a határőrségi akció szolgálat, a határőrizetben, határforgalom-ellenőrzésben beállt váratlan helyzetek kezelését, a szervezett bűnözés elleni munka segítését, az állomány körében jelentkező jogsértő cselekmények felfedését megfelelő körülmények között végezte.

1995-ben befejeződött a szervezeti átalakítás első üteme. A végrehajtás helyzetéről és körülményeiről a Határőrség vezetése „A Határőrség szervezeti átalakításával kapcsolatos feladatok végrehajtásáról, valamint a Határőrség további működési feltételeinek biztosításáról” szóló kormány-előterjesztésben számolt be³⁰

A szervezeti átalakítás során megszüntetésre került a soproni és a zalaegerszegi határőr igazgatóság. A Budapesti Határforgalmi Igazgatóság és a Biztosító és Kiszolgáló Igazgatóság összevonásával létrejött a Budapesti Határőr Igazgatóság. Az összevonás itt nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A két szervezet eltérő feladatrendszerét nem sikerült kellően összehangolni, melynek kárát a szakmai munka látta. A soproni igazgatóság bázisán létrehozásra került a Soproni Kiképző és Továbbképző Intézet a hivatásos tiszthelyettesi állomány nagyobb létszámú felkészítése érdekében. Erre szükség is volt, mert a kormány takarékosági intézkedései és a behívható sorkötelesek csökkenő létszáma miatt, jelentős mértékben csökkent az igazgatóságok sorállománya. A délszláv-válság erősödése miatt 1995. augusztus 23. és december 15. között végrehajtásra került az ország biztonsága és migrációs szempontból is rendkívül kiemelkedő "Bácska '95" elnevezésű konfliktuskezelő tevékenység. Ez jelentős többletterhet rótt a szervezeti átalakulását élő szervezetre.

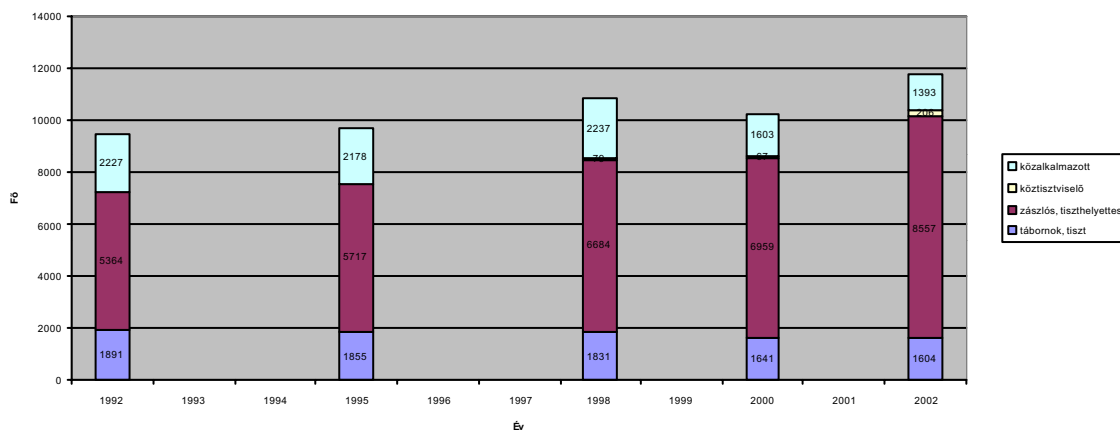
²⁹ Az előzetesen számvetések egyértelműen bizonyították, hogy a hivatásos szervezetre átállás költségnövekedést eredményez. (egy hivatásos állomány költsége 2.5-3 szorosa a sorállományénak)

³⁰ A Kormány az előterjesztést a 2186/1996. (VII. 16.) határozatával elfogadta, de hatékony finanszírozási intézkedés hiányában az elmaradások éveken keresztül nem kerülhettek teljeskörű felszámolásra

Az Országgyűlés 73/1997. illetve a Kormány 2141/1997. határozatában döntött a Határőrség szervezeti továbbfejlesztéséről, ezen belül a sorállomány megszüntetéséről, a felszabaduló forrásokból új hivatásos állomány felvételének engedélyezéséről. A 2141/1997-es Kormányhatározat az átalakítás forrásaként a sorállomány kivonása kapcsán felszabaduló megtakarításokat jelölte meg. A költségvetési lehetőségek azonban az előzetes számvetéseknél is szűkebb lehetőségeket biztosítottak a szerződéses és hivatásos állomány felvételére. A szervezet a felvételekre pluszforrásokat nem kapott, ugyanakkor automatizmusok hiányában az a sorállományhoz kiadások fedezete sem őrizte meg a reálértékét.

A folyamat felgyorsítását a kilenc hónapos sorkatonai szolgálat bevezetése indokolta. A csökkentett szolgálati idő szükségszerűen a sorállományú létszámgigény növekedését eredményezte. Az átszervezés folyamata így visszafordíthatatlanná vált, folytatódott a sorállományú szervezetek megszüntetése: híradó, kormányőr, komendáns és sport, valamint az igazgatóságok határvadász századainál összesen 15 kiképző szakasz szűnt meg. A határvadász századoknál felszabaduló 400 fő sorállomány költségvetési fedezetéből 5 hivatásos határvadász szakasz került létrehozásra.

Az átszervezés során – felsőbb szintű döntések hatására – folyamatosan változott a Határőrség rendszeresített és költségvetési létszáma (15. számú melléklet) is. A létszámcsökkenés mellett megváltoztak a belső létszámarányok is. A sorozott állomány kiváltásra került, az állományon belül (2. ábra) döntő lett a zászlós és tiszthelyettesek számaránya.



2. ábra. A tényleges állomány alakulása

A Hőr. tv. hatályba lépésével az igazgatóságok szervezetében hivatásos határvasz századok, közösségi szállások és objektumbiztonsági szolgálatok lettek rendszeresítve. Megszüntetésre kerültek az őr- és kiképző zászlóaljok, és több határvasz század és határőrizeti kirendeltség. Az állománytáblában rendszeresített hivatásos szervezetek teljes feltöltéséig és a sorállomány kivonásáig vegyes szervezetek működtek a határőr igazgatóságokon.

A hivatásos határőrizeti rendszer kialakításának keretében a zöldhatárt őrizetét ellátó 183 sorozott állománnyal rendelkező őrsből 75 tisztán hivatásos állománnyal rendelkező határőrizeti kirendeltség alakult. Az eredetileg tervezett 27 sorozott állományú határvasz századból időközben 14 hivatásos állománnyal rendelkező század jött létre.

Új szervezeti elemek kerültek létrehozásra, az igazgatósági bűnügyi és felderítő osztályok alárendeltségében működő bűnügyi és felderítő szolgálatok. A szervezet korszerűsítésével és létszám-átcsoportosítással 27 szolgálat került felállításra, 510 fő státusszal. Ezek a szervezetek látják el egyrészt a Határőrség feladatkörébe sorolt öt bűncselekmény ügyében a nyomozási feladatokat az ügyészi szakig, továbbá ehhez kapcsolódóan a szükséges titkos információgyűjtési feladatokat, valamint a határterületen előforduló egyéb bűncselekmények esetén végrehajtják a halaszthatatlan nyomozási intézkedéseket.³¹

Határőrségnél 1998-ban megtörtént a tisztán hivatásos szervezetre történő áttérés, befejeződött a sorozott állomány kivonása, ami tovább erősítette a szervezet rendvédelmi jellegét. Az állomány kivonásával párhuzamosan a szervezet rendszeresített létszáma 30%-al csökkent.

A sorállomány kivonásával párhuzamosan –1998. április 1-jei hatállyal – átalakításra került a Határőrség teljes vezetési-irányítási rendszere. A vezetés úgy ítélte meg, hogy a feleslegessé vált áttételek és párhuzamosságok megszüntetése az irányító szervezetek rendszeresített létszámának mintegy 25 százalékos csökkentésére ad lehetőséget. A vezetési rendszer átalakításával az Országos Parancsnokság létszáma az 1997. 05. 01-ei 444 státuszról 1998. 04. 01-ei állománytábla módosítás alapján 345 főre csökkent.

A Szervezési Főigazgatóság átalakult Humánszervezési Főigazgatósággá, és szervezetébe került a Személyzet, Munkaügyi és Szociális Főosztály, a Fegyelmi Osztály és az Egészségügyi Szolgálat. A korábbi Kiképzési, Humánszolgálati és Közművelődési Főosztályból megalakult a Képzési Főosztály és a Pszichológiai Szolgálat. A Tájékoztatási és

Társadalmi Kapcsolatok Osztály főosztálya lett átszerveve. Az Informatikai Főosztály a Gazdasági Főigazgatóság szervezetébe lett átcsoportosítva. A központi szervnél bekövetkezett változásokat az igazgatóságok analóg módon lekövezték.

1.3.2. Az európai uniós csatlakozási stratégia és a fejlesztési tervek kidolgozása (1996-1999)

A második szakasz – átfedve az elsőt – 1996-tól 1999-ig, az európai uniós követelmények figyelembevételétől a csatlakozási stratégia és a fejlesztési tervek kidolgozásáig terjedt.

A második időszakban már az európai unió és a schengeni joganyagot figyelembe vevő fejlesztéseké volt a fő hangsúly és szükségessé vált komplex határőrségi írott stratégia kidolgozása a csatlakozásig és az azt követő időre.

A második időszak fő jellemzői voltak³²:

- a schengeni joganyag tisztázása;
- a Határőrség vezetői-, kiszolgáló szerveinek racionalizálása és a felszabaduló létszám végrehajtásba való kihelyezése;
- a határőr és rendőr szakközépiskolák közvetlen BM irányítás alá helyezése, megteremtve az integrált rendőr-határőr képzés feltételeit;
- a Határőrség másodfokú idegenrendészeti ügyintézésének az újonnan létrehozott Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz kerülése;
- a szervezett bűnözés elleni törvénycsomag keretében fedett nyomozói jogkör és fedővállalkozás létrehozásának biztosítása a Határőrség részére;
- az automatizált határforgalom ellenőrzési rendszer (határregisztráció) közúti- és légi átkelőhelyekre való telepítésének megkezdése;
- a technikai fejlesztési tervek kidolgozása a PHARE (COP) programok felhasználásával;
- EU normáknak megfelelő képzettségi szint elérése érdekében képzések, továbbképzések tervezése, szervezése.

A Határőrség 1998. januárjában készítette el „A magyar határőrizeti rendszer az európai uniós követelmények tükrében” című anyagot, melyben meghatározta és szakaszolta a csatlakozáshoz szükséges fő feladatokat jogi-, szervezeti-, létszám-, technika- és pénzügyi

³¹ Ritecz György Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrség zöldhatár őrizetere doktori (PhD) értekezés

³² Samu István: -Az Európai Unió követelményeknek megfelelő határellenőrzési rendszer kialakításának folyamata és a megvalósítás érdekében a rendészet igényei a gazdasági szervezet felé, Határőrségi Tanulmányok 2002/1. Különszám

területen. Ez a dokumentum alapként szolgált a COP, és a nemzeti segély programok összeállításához, az eljárási rend és szervezeti háttér változtatásához, egyben irányt szabott a fejlesztéseknek. Ez volt az első részletes határőrségi stratégia az EU határőrizeti elvárásainak teljesítésére.

1999. májusában a leendő külső és belső határokon történő határellenőrzés megvalósítására a Belügyminiszter részére az előterjesztés már az Amszterdami Egyezményt is figyelembe véve készült el. A belügyminiszter novemberben jóváhagyta a minisztérium EU csatlakozására való felkészülésének 3 éves tervét, amely 2002-ig ütemezetten tartalmazza a Határőrség fejlesztési terveit is.

A feladatarányos szervezet átalakításra hivatkozva³³ a Határőrség Országos Parancsnokságán és az igazgatóságokon „racionalizálásra kerültek” a gazdasági szervek, és az így felszabadult státuszokkal megerősítették a közösségi szállásokat és a határforgalmi kirendeltségeket. Ezzel egyidejűleg belügyminisztériumi döntés alapján a határrendészképző szakközépiskolák közvetlen belügyi irányítás alá kerültek.

A Határőrség átfogó fejlesztésének feladatait kormányzati szinten az Európai Unió Közösségi Víványainak átvételéről szóló Nemzeti Program, illetve az egységes határellenőrzésre vonatkozó (2013/2001 sz.) kormányhatározat, belügyminiszteri szinten a BM 3 éves fejlesztési koncepciója, határőrségi szinten „Az európai uniós normáknak megfelelő külső és belső határellenőrzési rendszer kiépítésének Határőrséget érintő feladatai” című dokumentumok tartalmazzák.

1.3.3. EU integrációra való közvetlen felkészülés (2000-től napjainkig)

Az előzőekben részletezett előkészítő munka eredményeként 2000-től a Határőrség EU integrációs felkészülése a harmadik fázisához érkezett.

A harmadik fázis meghatározó elemei:

- az Európai Unió szakértői közvetlenül részt vettek a Határőrség EU kompatibilis felkészítésében és a határellenőrzési rendszer tervezésében;
- jelentős mértékű, informatikai és technikai fejlesztések;
- a Határőrség létszámának meghatározása (7/2000 OGY hat.);
- kormányhatározat az egységes határellenőrzési rendszer kiépítésére;

³³ A valódi ok azonban az eredményesség javítása érdekében a végrehajtás megerősítése volt.

- a határőrizeti-, idegenrendészeti és menekültügyi törvények - jogharmonizációból eredő módosítása.

Az Európai Unió szakértői (németek, franciák, osztrákok) 2000-ben végrehajtották a leendő külső és belső határok felmérését, átvilágítását a további teendők megjelölése céljából. A Határőrség vezetése az Uniós szakértők javaslatai figyelembevételével áttekintette a csatlakozáshoz szükséges szervezeti változtatások, módosítások kérdését, és megfogalmazta a cselekvési programját. Ennek keretében 2000-ben, illetve azt követően folyamatosan konkrét javaslatok, tervezetek készültek a konkrét megvalósítás érdekében. A változások keretében 2000-ben megszüntetésre került a Humán Főigazgatóság, lecsökkentésre kerültek a vezetési szintek (45-tel csökkent a vezetői beosztások száma és 26-tal az ezredesi rendfokozatú munkakörök száma), illetve a státuszok homogenizálása történt meg, a Budapesti Határőr Igazgatóság keretén belül Idegenrendészeti Szolgálat került felállításra.

2001-ben megalakult az Igazgatási és Koordinációs Főosztály, és a növekvő idegenrendészeti és szabálysértési feladatokkal összhangban az Idegenrendészeti Osztály főosztállyá bővült. Megkezdte működését a hegyeshalmi határőrizeti kirendeltség keretében az első közös kapcsolattartási szolgálati hely. A szervezet racionalizálás és az EU elvárásoknak való megfelelés érdekében 2001-ben 350 státusz átcsoportosításra került a leendő belső határokról a leendő külső határokra.

Az uniós csatlakozás tervszerű előkészítése és a szakmai feladatok hatékonyabb végrehajtása érdekében felállításra került az Integrációs és Stratégiai Tervező Osztály, az elemző-értékelő szervek, a Központi Nyomozó Osztály, illetve a kettős rendeltetésből adódóan is megkerülhetetlenül létre lett hozva a Védelmi Osztály. Az illegális migráció és más jogsértő cselekményekre való hatékony reagálás és egyben az uniós követelményeknek való mind magasabb fokú megfelelés érdekében az Akció Osztály átalakult Bevetési Főosztállyá, az igazgatóságok akció alosztályai és határvadász századainak integrációjaként bevetési osztályok jönnek létre.

A határellenőrzési rendszer átalakításának iránya³⁴ a vonatkozó EU-normák figyelembevételével történik, és megfelel a Schengeni Egyezmény-rendszer elvárásának is. Hazánk az Európai Unióba irányuló fő migrációs útvonalba esik a jövőben is, és teljes jogú tagságunk várhatóan tovább gerjeszti a Magyarországon keresztül nyugat-európába, illetve a hazánkba irányuló migrációt. A schengeni tapasztalatok, az ország kis méretei (gyors átjutás),

³⁴ Ritecz György Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrség zöldhatár őrizetére doktori (PhD) értekezés

a migráció szervezettsége megköveteli az ellentevékenységek lépcsőzött, az ország egész területére kiterjedő, a külső határtól a belsőig tartó megszervezését. A rendszer fő szűrőpontjai a külső határ, az ország közlekedési hálózata, legfontosabb közigazgatási pontjai és a belső határ. Az EU közösségi vívmányainak megfelelően a határellenőrzési rendszer ellenőrzési módszereit tekintve különböző úgynevezett külső és belső határellenőrzési rendszerre tagozódik. Mindkét módozatot a schengeni előírásoknak megfelelően kell kialakítani. A csatlakozás kapcsán belső határrá válik az osztrák- szlovén- szlovák (1139 km) határszakasz, így a külső határok hossza 1 103 km lesz (42. számú melléklet).

A külső határellenőrzés követelményszintű kiépítésével párhuzamosan egyidejűleg fel kell készülni a belső határellenőrzés kialakítására. Ez azért fontos, mert ezáltal jelentősen közelebb hozható a belső határon a határforgalom-ellenőrzés megszüntetése.

1.4. Tudományos következtetések

Megállapítható, hogy 1989-1990-ben békés politikai-gazdasági rendszerváltozás zajlott le Magyarországon, melynek során a korábbi ún. "szocialista" rendszert egy demokratikus, plurális politikai berendezkedés váltotta fel. Kiépült a jogállamiság valamint a demokrácia jog- és intézményrendszere. Az erőltetett ütemű törvényalkotó folyamat eredményeképpen a magyar jogszabályi környezet eurokonform feltételrendszert biztosít a gazdaság szereplői számára.

Létrejött a szociális piacgazdaság és az ennek megfelelő új, magántulajdonon alapuló tulajdoni rend. Elkezdődött, és az EU csatlakozással lezárult Magyarország integrálódása az európai szervezetekbe és a világ más demokratikus, politikai, gazdasági és kulturális szervezeteibe. A meglevő nehézségek ellenére a magyar gazdaság túljutott a stabilizáció legnehezebb szakaszán, sikerült kialakítani egy európai piacgazdaság fő intézményi elemeit, és ennek eredményeképpen megteremtteni a magyar gazdaság iránti nemzetközi bizalmat. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján levonható az a következtetés, hogy a reformokat halogató, a keresletet megalapozatlanul növelő gazdaságpolitika valós növekedés helyett újra és újra a külső egyensúly megbomlásához vezet, amit visszatérően restriktív intézkedések és kisebb-nagyobb reformok követnek.

Megállapítható, hogy Magyarországon - tartós nemzetközi tendenciáktól eltérően - az állami szerepvállalás továbbra is magas, az államháztartási reform nem valósult meg Bizonyított, hogy a gazdaság alacsony teljesítőképessége és az európai mércével mérve is magas

államháztartási kiadások közötti feszültség nem tartható fenn. A reform elhúzóadásának következménye napjaink államháztartási finanszírozási válsága.

Bizonyított, hogy az elmúlt 12 év szervezet-korszerűsítési folyamatának eredményeként a Határőrség feladatrendszere, szervezete és működési rendje gyökeresen átalakult. Teljeskörűvé vált működésének törvényi háttere, megújult nemzetközi kapcsolatrendszere.

A szervezet átalakítása az Alkotmány, a Határőrségre vonatkozó törvények, rendeletek, valamint a közigazgatási reform elvei figyelembevételével folyt. A szükséges védelmi képességek megőrzése mellett fokozatosan előtérbe került és kibővült tevékenységének rendészeti tartalma, szervezetének állandó (hivatásos) állományra épülő hatósági jellege. A 90-es évek második felére kettős rendeltetésű, európai típusú, korszerű rendészeti szervezetté alakult át, és megkezdődött a hazánk európai uniós csatlakozását elősegítő komplex, tervszerű határrendészeti felkészülés. Megvalósult a vizsgált időszak fő célkitűzése: a katonai jellegű működési rend felváltása és a rendészeti feladatok ellátására alkalmas, kisebb létszámú, jól felkészült, profi állománnyal tevékenykedő szervezet kialakítása.

A szervezetfejlesztés eredményeképpen a Határőrség képessé vált százmilliós nagyságrendű határforgalom lebonyolítására, eredményesen teljesítette az illegális migráció féken tartásával kapcsolatos hatósági feladatait, és megfelelően helytállt a délszláv válság idején, valamint katasztrófahelyzetekben. Vezetésirányítási rendszere, területi és helyi szervezetei a belső és külső körülmények alakulásával összhangban formálódtak, azonban néhány területen változtatásokra van szükség. A hatáskörök kellően nem decentralizáltak, a döntési képesség és a döntési kompetencia nincs mindig szinkronban. A helyi szervekhez optimális működésének jogi keretei és gazdasági feltételei még nem biztosítottak.

A végrehajtás lehetőségei és jellege is folyamatosan változott. A korábbi, alapvetően katonai elvek és módszerek alapján végzett határőrizet helyett határrendészeti, hatósági funkciók ellátása lett a napi gyakorlat. A finanszírozási gondok miatt azonban a tervezett létszámfejlesztés időarányosan nem valósult meg, az anyagi fedezet hiánya napi gondként jelentkezik.

2. A FELADATRENDSZERBEN ÉS SZERVEZETI FELÉPÍTÉSBN BEKÖVETKEZETT VÁLTOZÁSOK GAZDÁLKODÁSRA ÉS GAZDASÁGI SZERVEZETRE GYAKOROLT HATÁSAI.

2.1. Az alapfeladat ellátás és gazdálkodás összhangja.

A mai állam funkciói tehát mind a termeléshez, mind a fogyasztáshoz, mind pedig ezek közvetlen és közvetett feltételeinek biztosításához kapcsolódnak. A feladatok ellátását szolgáló rendszereket államháztartásnak nevezzük. „Az államháztartás logikailag első jogi kategóriája az állami feladat. Az állami feladattá nyilvánítás aktusában az állam dönt arról, hogy konkrétan melyek azok a termékek, javak, illetve szolgáltatások, amelyekről maga kíván gondoskodni”.³⁵ Az állami feladattá nyilvánítás jogi aktus, jogszabály formájában történik. Ezért az állami feladatokat az Alkotmány és azon alapulva különböző törvények (pl.: a határőrizetről és a határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény) írják elő. Az állami feladatok ellátását szolgálja bizonyos értelemben az egész államszervezet, ugyanakkor egyes feladatok ellátását erre alapított és szakosodott szervezetek végzik (oktatás, rendvédelem, védelem). Így a feladat és a feladat ellátást végző szervezet gyakran egybe mosódik.

Az állam a vállalt feladatokat a következőképpen látja el:

- állami szervet (kötségvetési szervet) hoz létre, tart fenn a feladatellátásra;
- vagyont rendel állami feladat ellátására; vagy
- részben, vagy egészében finanszírozza a köz javára végzett szolgáltatásokat.

Az állami feladatok köre, tartalma, mérete változó, attól függően, hogy az állam milyen közfeladatokat vállal fel, tehát az állami szerepvállalás milyen mértékű. Az államháztartás körébe tartozó állami feladatokat az állam részben vagy egészében költségvetési szerveken³⁶ keresztül látja el, melyek a vállalkozói szféra mellett a gazdálkodó egységek másik fontos csoportját alkotják. Gazdasági céljuk nem a minél nagyobb nyereség elérése, hanem az alapfeladatként számukra meghatározott tevékenység biztonságos ellátása. Tevékenységüket elsősorban a társadalom közös szükségletei kielégítése érdekében fejtik ki, így közfeladatot látnak el.

³⁵ Földes Gábor (szerk.): Pénzügyi jog, KJK_KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2000.

³⁶ A költségvetési szerv az államháztartás részét képező olyan jogi személy, amely a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló jogszabályban, határozatban, alapító okiratban meghatározott állami feladatokat alaptevékenységként, nem haszonszerzés céljából, az alapító okiratban megjelölt szerv szakmai és gazdasági felügyelete mellett, az alapító okiratban rögzített illetékességi és működési körben, feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel végzi. A költségvetési szerv alaptevékenységének minősül az a tevékenység, amelyet a költségvetési szerv -nem haszonszerzés céljából - feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel végez.

Közfeladatok a társadalom közös szükséglete kielégítését szolgáló olyan teendők, melyek igénybevevői előre nem mindig meghatározhatók, és ezért nem célszerű a társadalmi önszerveződésre vagy a piaci koordinációra várni. A közfeladatok, közösségi szükségletek finanszírozása formailag tágabb körre terjed ki, mint az állami feladatoké. Kiterjed egyes autonómiák (önkormányzatok, köztisztviselők) működésének pénzügyi feltételeire is. A közfeladat forrása a közpénz, az adófizető pénze

A közszükségletek kielégítése és a magán-szükségletek kielégítése csak a lebonyolítás és finanszírozás módjában különbözik egymástól, abban nem, hogy mindkét esetben szűkösen rendelkezésre álló erőforrások felhasználásáról van szó, amelyeket más célra is lehetne fordítani. A költségvetési szféra végső soron éppúgy szolgáltatásokat nyújt a felhasználóknak, mint ahogy a piacon tevékenykedő gazdálkodók. A különbség ott van, hogy a szolgáltatások igénybe vevői nem egyénileg döntenek arról, hogy az illető szolgáltatást óhajtják-e, s hogy milyen szinten óhajtják, a nyújtott szolgáltatás ellenértékét pedig (közvetlenül) nem a szolgáltatás igénybe vevője fizeti meg.

Annak mérlegelése, hogy egy adott közszükséglet kielégítésében az állam finanszírozóként, vagy tényleges szolgáltatóként működjön közre - egyes területek (védelmi, rendvédelmi szféra) kivételével - alapvetően költség-haszon kalkuláció kérdése. A költségvetés végrehajtásának alapegységei a költségvetési szervek. Vagyonuk az állam vagyonának része, ám önállóan gazdálkodnak, tartozásaik és követeléseik alakulásáért maguk felelnek. Működésüket, döntési önállóságukat és tevékenységeik finanszírozását tekintve a nem vállalatszerűen működő intézmények is meglehetősen különbözőek aszerint, hogy saját önkormányzatisággal rendelkeznek-e, vagy felügyelő hatóság irányítja őket, jelentősek-e saját bevételeik vagy sem, illetve milyen konkrét tevékenységet végeznek.

Feladataikat törvények vagy a törvények konkretizálásával felettes szerveik írják elő, és a munkamegosztás természetes rendszerében kialakuló „profil” alapján bizonyos területekért felelnek. Az intézményekre kirótt egyes feladatok elvégzéséhez a költségvetés ritkán rendel meghatározott pénzösszeget. A központi forrásból eredő bevételeik a folyó működési költségeik fedezésére nyújtott „támogatás” vagy valamilyen kiemelt költségvetési cél támogatása. Az elvégzendő feladat azonban általában ebben az esetben sincs specifikálva. Egyes intézmények esetében (és az utóbbi években növekvő mértékben) az intézmény fenntartásában a saját bevételek is igen fontosak, ám sem a saját bevételek megszerzéséhez szükséges ráfordítások költségvonzatai, sem a saját bevételi források felhasználása nem

különíthető el tevékenységek szerint. A saját bevételek jobbra éppúgy beleolvadnak az általános működési költségekbe, mint a központi költségvetésből származó források.

Az intézményekhez kötődő finanszírozás természetesen a közpénzek közszolgáltatásokká való transzformációjának mechanizmusában igen nagy teret enged az adott szolgáltatás nyújtásába bevont intézmény speciális önértékének. Lévén az állam nem monolit egység, amely egyszerűen közérdeket képvisel, hanem igen bonyolult struktúra, amelynek elkülönült intézményei speciális érdekekkel rendelkeznek, a közakarat érvényesülése, a közszükségletek olcsó és hatékony kielégítése egyáltalán nem automatikus. A költségvetési intézmények alapérdeke mindenekelőtt önmaguk fenntartása és a központi forrásokból megszerezhető támogatások maximalizálása. A költségvetési intézmények forrásszerzéshez fűződő érdeke akkor is tény, ha vezetőik és dolgozóik a legjobb szándékkal, szakfeladatukkal maximálisan azonosulva, éppen azok megfelelő ellátása érdekében szállnak harcba a központi forrásokért.

Annak megítélésére azonban, hogy egy-egy szakfeladat ellátása mennyit ér meg a köznek, az adott szakfeladatot ellátó intézmény nem képes, és nem is hivatott. Ezt az a magasabb szintű áttekintéssel bíró finanszírozó intézmény tudja megtenni, amely az adott feladat ellátását és annak költségeit össze tudja vetni a közpénzek más felhasználási területen való hasznosulásával. Pontosabban: ő tudná, ha a finanszírozás a feladathoz és nem az intézményhez általában kötődne. Az egyes intézmények azonban igen szerteágazó feladatokat látnak el, s a finanszírozás intézményhez való kötődése meglehetősen tág teret ad számukra, hogy saját feladataik között saját belátásuk vagy a szolgáltatásaik igénybe vevői által rájuk gyakorolt nyomás szerint rangsoroljanak.

Az intézményfinanszírozás elve³⁷ egyben lehetetlenné teszi a finanszírozó számára, hogy az adott intézmény által nyújtott szolgáltatásokat költség-haszon alapon összevesse más területek, más intézmények hasonló tevékenységével. Az önálló intézményeknek az érdeke, hogy a rendelkezésre álló forrásaikat maximalizálják. A minél több központi forrás megszerzésében érdekelt intézmények igyekeznek saját bevételeiket alultervezni, hiszen azok túlteljesítése esetén forráshelyzetük javul. Az intézményi szintű finanszírozás és a tevékenység szintű költségekre vonatkozó információ hiányának egy másik káros következménye, hogy a fiskális kényszerek illetve megszorítások idején csak fűnyíró elvet lehet alkalmazni, vagyis csökkenteni az intézmények ellátmányát.

³⁷ Pete Péter: Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje - Közgazdasági Szemle, Budapest. 1997. február

Hetényi István megfogalmazása szerint „az államháztartás egy gazdasági rendszer, illetve pénzügyi terv, vagyis közgazdasági megfogalmazásban a közhatalmi szervek és az azokhoz tartozó intézmények gazdálkodási rendszere”.³⁸

Az államháztartás nem egységes egész, hanem alrendszerain keresztül működik, megosztva a közösségi feladatokat és forrásokat is. Az államháztartást³⁹ az alrendszerek költségvetési alkotják. Az alrendszerek költségvetése olyan pénzügyi terv, illetve pénzügyi alap, amely az érvényességi idő alatt a feladat ellátásához teljesíthető jóváhagyott kiadásokat és a teljesítendő bevételeket előirányzatként, illetve előirányzat-teljesítésként tartalmazza.

Az alrendszerek az állami feladatok maradéktalan végrehajtása mellett törekednek a költségvetésük minél eredményesebb végrehajtására, minél kisebb hiány elérésére. Ennek két lehetősége van, egyrészt a kiadások visszafogása, másrészt a bevételek növelése. A kiadások visszafogása mellett azonban folyamatosan teremtődnek újabb állami feladatok, amelyeket biztosítani kell. A bevételek növelésének pedig a szabályozások folyamatos szigorodása szab korlátokat.

Az államháztartásnak - funkcionális megközelítésben - két elkülöníthető eleme van: a költségvetés és a gazdálkodási szabályok. A költségvetés határozza meg, mely feladatokat, melyik intézmény, milyen pénzeszközök figyelembevételével végez el. A gazdálkodási szabályok pedig azt határozzák meg, hogy ezeket milyen eszközökkel kell megtervezni és felhasználni.

A központi kormányzat költségvetése alkotja az államháztartás központi szintjét. A központi költségvetés fejezetrendjében a XI. fejezet a Belügyminisztérium költségvetését tartalmazza. A fejezeten belüli a 6. cím a Határőrség, amelynek kettő alcíme van, a Határőrség Országos Parancsnokság és szervei, illetve a határőr igazgatóságok.

Az országos parancsnokság a Belügyminisztérium fejezethez tartozó középírányító költségvetési szerv, míg az igazgatóságok a Határőrség Országos Parancsnokság - gazdálkodás megszervezésének módjára tekintettel - önállóan gazdálkodó⁴⁰, - az előirányzatok feletti rendelkezési jogosultság szempontjából - teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szervei.

³⁸ Hetényi István: Az államháztartás reformja (Gazdaság és Jogtudomány 1996/4. szám)

³⁹ 1992. évi XXXVIII. tv. Az államháztartásról

⁴⁰ 23/2002. (IX. 10.) BM rendelet a Belügyminisztérium fejezethez tartozó költségvetési szervek gazdálkodási jogkör szerinti besorolásáról, egyes költségvetési szervek középírányító szervként történő elismeréséről, a gazdálkodási jogosítványok megosztási rendjéről

A Határőrség, mint központi költségvetési szerv fontos társadalmi szükségletet elégít ki, gazdálkodását a költségvetési szervekre vonatkozó előírások határozzák meg. Működéséhez és a fejlesztéshez a központi költségvetésből évente meghatározott támogatásban részesül, feladatai ellátásához saját bevételeket felhasználhat. Alapfeladata ellátásához közpénzt használ fel, mely megköveteli a hatékony és ellenőrizhető gazdálkodást. A non-profit tevékenységeknél is – védelem, rendvédelem, stb. - a gazdaságosság sajátosan értelmezhető kategória. Az alaptevékenység értékelésénél az ár, mint piaci kategória nem érvényesülhet, mivel alaprendeltetésként, állami feladatként térítésmentes szolgáltató tevékenységet folytatnak, így tevékenységükben a ráfordítások sem térülhetnek meg, részükre forrásként költségvetési támogatás kerül központilag biztosításra. A ráfordításköltség mérhető formában a költségvetési szervek számvitelének pénzforgalmi szemlélete miatt folyó kiadásként jelenik meg. Eredménynek az ellátott szakmai feladat, az ellátás minősége és az elvégzett munka eredményessége minősül.

A Határőrség az Alkotmányban⁴¹ meghatározott kettős jogállásához igazodóan katonai- védelmi és határrendészeti feladatokat hajt végre. A Határőrségnek, mint a fegyveres erők részének a feladatait a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény sorolja fel részletesen, a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény pedig nevesíti a katonai védelem ellátásából adódó konkrét feladatokat, intézkedési jogköröket, a más szervekkel történő együttműködésből adódó tennivalókat. A törvény⁴² tartalmazza a Határőrség katonai-

⁴¹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 40/A. § (1) „A fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme, valamint nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása. A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja az államhatár őrzését, a határforgalom ellenőrzését és a határrend fenntartását. „

⁴² Határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény. 22. § ⁴²(1) „A Határőrség rendészeti feladatkörében ellátja a következő feladatokat:

- a) őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti és megszakítja az államhatár jogellenes átlépését;
- b) a nemzetközi egyezményekkel összhangban, más hatóságokkal együttműködve ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat, engedélyezi a be- és kiutazási feltételeknek megfelelő személyek határátlépését, és biztosítja a határátkelőhelyek rendjét;
- c) végrehajtja a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben (a továbbiakban: idegenrendészeti törvény) és a végrehajtására kiadott jogszabályokban meghatározott idegenrendészeti feladatait;
- d) közreműködőként vesz részt a külön törvényben meghatározott menekültügyi hatósági feladatok ellátásában;
- e) végrehajtja a nemzetközi szerződésekben meghatározott kötelezettségeit, irányítja a határesemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését, gondoskodik a határnyiladék tisztán tartásáról;
- f) elhárítja az államhatár rendje, a Határőrség által őrzött objektumok ellen irányuló erőszakos cselekményeket;
- g) megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és menekültügyi veszély kezeléséhez szükséges intézkedéseket;
- h) konfliktushelyzetben felderíti az államhatár rendjét veszélyeztető fegyveres cselekményeket, illetőleg elfogja a fegyveresen vagy felfegyverkezve érkezőket;
- i) gondoskodik az államhatár rendjének fenntartásáról, továbbá jogszabályban meghatározott közigazgatási eljárásokban szakhatóságként működik közre;

védelmi, valamint a rendészeti feladatait, a hozzájuk kapcsolódó hatásköri és illetékességi szabályokat, részletesen felsorolja a Határőrség intézkedési jogkörét, a kényszerintézkedéseket, illetve alkalmazásuk feltételeit. A törvény közérthető módon fogalmazza meg az államhatárral kapcsolatos szabályokat, a demokratikus jogállam határőrségének működési feltételeit és rendjét, biztosítani kívánja a határrendészeti igazgatási tevékenység törvényességi feltételeit.

A Határőrség rendészeti hatáskörében végzi az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozását, az államhatáron áthaladó személyek, járművek, szállítmányok ellenőrzését, az államhatár rendjének fenntartását. A törvény - tekintettel arra, hogy "kétharmados" törvényről van szó - a Határőrség szervezeti felépítésének csak a központi, területi és helyi szerveit határozza meg. A kettős jogállásból és a folyamatosan változó körülmények miatt felhatalmazást ad a törvény arra, hogy a későbbiekben az alapstruktúrát nem érintő, itt nem nevesített határőr szervezet is létrehozható legyen. A Határőrség szervezete a határőrizetről és a Határőrségről szóló törvény 22. §-ában és más jogszabályokban meghatározott feladatok végrehajtását biztosító szolgálati ágakra és szolgálatokra, valamint a szervezet működését biztosító szakszolgálatokra tagozódik. A gazdasági szakszolgálat látja el a határőrségi szintű költségvetési gazdálkodással összefüggő feladatokat. Mivel a Határőrség központi (Határőrség Országos Parancsnokság) és területi szervei (határőr igazgatóságok) egyaránt önállóan gazdálkodó költségvetési szervek, ezért képesnek kell lenniük az Áht.-ben rögzített feladatok⁴³ ellátására.

j) rendkívüli állapot, szükségállapot és veszélyhelyzet esetén végrehajtja a jogszabályokban meghatározott rendvédelmi feladatokat;

k) egyes szabálysértési ügyekben gyakorolja a számára jogszabályban meghatározott jogköröket;

l) gyűjti és értékeli azokat az információkat, amelyek feladatai ellátásához szükségesek.

(2) A Határőrség ellátja a törvényben hatáskörébe utalt bűnüldözési feladatokat, elvégzi az e törvényben hatáskörébe utalt nyomozási cselekményeket, nyomozó hatóságként jár el a külön törvényben hatáskörébe utalt büntetőügyekben. „

⁴³ Az önálló költségvetési szerv gazdasági szervezetének képesnek kell lennie a költségvetés tervezéssel, az előirányzat felhasználással, a pénzkezeléssel, pénzellátással, a költségvetési gazdálkodással, a személyi juttatásokkal és a munkaerő gazdálkodással, a felújítással, a beruházással, a számvittel, az információáramlással, a vagyionkezeléssel és a beszámolóval kapcsolatos feladatok ellátására.

2.2. A költségvetési gazdálkodás sajátosságai.

Az államháztartásnak megkülönböztethetjük a folyó gazdálkodási (flow), tehát bevételekben és kiadásokban gondolkodó valamint vagyoni vagy állományszemléletű (stok) dimenzióit. A folyó gazdálkodás megfeleltethető a költségvetési gazdálkodásnak.

A költségvetési gazdálkodás során az állam, illetve az állami szervek egy meghatározott időszakra megtervezett és jóváhagyott kiadások és bevételek (költségvetés) figyelembe vételével gazdálkodnak. Az államháztartás egyes alrendszeinek önálló költségvetései vannak, melyeket az arra feljogosított állami szervek hagyják jóvá. A központi költségvetést az Országgyűlés, a helyi önkormányzatok költségvetéseit pedig képviselőtestületük fogadja el. A költségvetési törvény alapvető tartalmi mozzanata a Kormány felhatalmazása a költségvetésben fogalt gazdálkodás vitelére.

A költségvetési gazdálkodás a mindenkori rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodás, mely magába foglalja a költségvetési előirányzatokkal való gazdálkodást is.

A központi költségvetési szerv a jóváhagyott előirányzatokon belül - beleértve a létszámkeretet is - köteles gazdálkodni. A személyi juttatásokon belül jutalmazásra fordítható előirányzat, valamint az év közben keletkezett megtakarítás tárgyevi felhasználásának mértékét, feltételeit a Kormány rendeletben határozza meg. Fel nem használt kiadási előirányzatát a költségvetési szerv felügyeletét ellátó szerv felülvizsgálja. Gazdálkodása során az államháztartás gazdálkodására vonatkozó alapelveket (18. sz. melléklet) érvényesíteni kell.

A költségvetési szerv gazdálkodásáért a költségvetési szerv vezetője, esetünkben az országos parancsok illetve a határőr igazgató felelős, mely felelősségét törvény⁴⁴ határozza meg.

A költségvetési szerv vezetője felelős:

- a feladatai ellátásához a költségvetési szerv vagyonkezelésébe, használatába adott vagyon rendeltetészerű igénybevételéért,
- az alapító okiratban előírt tevékenységek jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő ellátásáért,
- a költségvetési szerv gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítéséért,

- a tervezési, beszámolási, információszolgáltatási kötelezettség teljesítéséért, annak teljességéért és hitelességéért,
- a gazdálkodási lehetőségek és a kötelezettségek összhangjáért,
- az intézményi számviteli rendért,
- a belső ellenőrzés megszervezéséért és működéséért.

A költségvetési szerv feladatainak ellátását (végrehajtását) szolgáló, a kiadási előirányzatokat terhelő fizetési vagy más teljesítési kötelezettség vállalása a költségvetési szerv vezetőjének vagy az általa megbízott személynek a hatáskörébe tartozik. Az ellenjegyzési joggal a szervezet gazdasági vezetője rendelkezik.

2.3. Gazdálkodással összefüggő alapfogalmak

A közgazdaságtudomány a gazdálkodást, mint a racionalitásra törekvő tudatos gazdasági tevékenységet definiálja, mely egymásra épülő mozzanatokból áll.

A gazdálkodási tevékenység általánosan az alábbi mozzanatokból épül fel:

- Tervezés – a tevékenység céljának kijelölése, a cél megvalósítását akadályozó tényezők feltárása.
- Szervezés - a cél megvalósításához, az akadályok elhárításához a feltételrendszer kialakítása (humán erőforrás, eszközrendszer).
- Tényleges munkavégzés (feladat végrehajtás) - a kialakított feltételrendszerrel és erőforrásokkal az akadályok elhárítása, a cél megvalósítása.
- Ellenőrzés - a munkavégzés eredményének összevetése a kitűzött céllal.
- Szabályozás - az ellenőrzés során feltárt eltérések korrekciója (egy új munkafolyamattal).

A Honvédelemi Minisztérium fejezet központi és intézményi gazdálkodásának rendjét szabályozó intézkedés⁴⁵ alapján a „gazdálkodás a honvédelmi szervek vertikális és horizontális gazdasági műveleteinek, folyamatainak megtervezése, végrehajtása, valamint a gazdasági események összességének elszámolása (beszámolás).”

A gazdálkodás elsődleges tárgyai a munkaerő, tárgyi eszközök, készletek és a pénzügyi erőforrások Ezeket külön-külön vizsgálva más és más lényegi összefüggés emelhető ki,

⁴⁴1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 97.§.

⁴⁵ A honvédelmi miniszter 9/1998. (HK 4.) 3.§-ban (Értelmező rendelkezések) szereplő meghatározás

azonban különböző megközelítések⁴⁶ mind reális vizsgálati igényeket fejeznek ki. Ugyanazon objektum elemeinek viselkedéséből más és más érdeklő az alaprendeltetés szerinti feladatok végrehajtását irányító vezetőt, vagy az erőforrások és javak mind hatékonyabb felhasználásáért felelős gazdasági szakembert, illetve a vezetési rendszert korszerűsítő rendszerszervezőt. Az eltérő megközelítési módok más-más vetületét adják ugyanazon objektumnak, így azok együttes tanulmányozása teljesebb és valósabb képet adhat a vizsgálat tárgyáról, továbbá elősegítheti a kommunikációt a különböző megközelítést alkalmazó szakemberek között.

A katonai szakirodalomban⁴⁷ általánosan elfogadott nézetek szerint a gazdálkodás alapvető javai és erőforrásai szerint történő osztályozással a gazdálkodás következő főbb területei különböztethetők meg:

- Humán erőforrás gazdálkodás⁴⁸;
- tárgyi eszköz és készletgazdálkodás;
- ingatlangazdálkodás
- költségvetési gazdálkodás.

A humán erőforrás gazdálkodás célja a szervezet feladatai ellátásához szükséges munkaerő, létszám és összetétel szerinti meghatározása, a létszámgigényeknek a jóváhagyott mértékben és felkészültségben történő biztosítása.

Tárgyi eszköz és készletgazdálkodás a feladatokhoz szükséges ingatlanok, technikai eszközök, gépek, berendezések és anyagok előírt mennyiségben, minőségben, helyben és időben való biztosítása.

⁴⁶ A katonai szakirodalomban a gazdasági tevékenységek elemzésére három alapvető megközelítési mód alakult ki: a közgazdasági, a katonai (szakmai) és szervezeti-elméleti osztályozás.

A közgazdasági megközelítés a gazdálkodás alapvető tárgyai, így a munkaerő, az eszköz, az anyag, az energia és a pénzügyi eszközökkel való gazdálkodás módszerei szerint csoportosítja a tevékenységeket. A közgazdasági megközelítés elsődlegesen a javak és erőforrások katonai célú gazdaságos felhasználásai vizsgálja.

A katonai osztályozás biztosítási fajtánként csoportosítja az anyagi-technikai és pénzügyi erőforrásokkal végzett tevékenységeket, elsődlegesen a katonai alaprendeltetés igényeinek kielégítése szempontjából.

A szervezéleméleti vizsgálódás a kibernetikai rendszerszemlélet módszereivel, az irányított és az irányító, valamint az információs folyamatok megkülönböztetése szerint tárgyalja a gazdasági folyamatokat. Az ilyen megközelítés célja a katonai gazdasági folyamatok, intézmények ésszerű szervezése, és a katonai rendszerbe történő optimális beillesztése

⁴⁷ Védelemgazdaságtan tankönyv

⁴⁸ Egyes szakirodalmak a létszám és bér-gazdálkodást a humán erőforrás gazdálkodás részeként, mások önálló-gazdálkodási területként definiálják, én Dr. Turcsányi János Védelemgazdaságtan tankönyvében rögzített felosztással tudok azonosulni.

Az eszköz- és készletgazdálkodásba sorolt tevékenységek:

- eszközök- és készletek szükségleti és beszerzési tervezése, beszerzése, tárolása, elosztása és a felhasználókhöz történő eljuttatása;
- az üzemeltetés illetve felhasználás realizálása;
- a meghibásodások tervszerű megelőzése, a meghibásodott eszköz és készlet helyreállítása, javítása;
- valamint a felesleges, selejt és hulladék anyagok gyűjtése, használatból való kivonása, illetve hasznosítása és mindezek dokumentálása.

Az ingatlanokkal, mint a tárgyeszközök speciális csoportjával való gazdálkodást, sajátosságai miatt általában külön területként kezelik. A tevékenység célja a szervezetek elhelyezési igényeinek megtervezése, a szükséges ingatlanok megvásárlása (bérlete), azok rendeltetés szerű használatának megszervezése, üzemeltetésük biztosítása, valamint a felesleges ingatlanok hasznosítása

Az energiagazdálkodás nem tekinthető önálló területnek, a tárgyi eszköz és készletgazdálkodáshoz kapcsolódik. Célja gazdaságos és takarékos módon, a népgazdasági energiafelhasználási célkitűzések figyelembevételével megtervezni és kielégíteni a valós energiaszükségleteket. Az energiagazdálkodás általában két nagy területre az üzemanyag-gazdálkodásra illetve az ingatlanok üzemeltetéséhez kapcsolódó energiaellátásra tagolódik.

Az energiagazdálkodás feladata a járművek és egyéb technikai eszközök üzemanyaggal és kenőanyaggal való ellátása. A gazdálkodás elsődlegesen a műszakilag meghatározott fogyasztási normákra épül. Az ésszerűen alkalmazott takarékosági ösztönzés jelentős eszköze a gazdálkodás javításának. Az egyéb energiafajtákkal (fűtőanyagok, villamos energia, távhő, gőz) az ingatlanfenntartás keretei között gazdálkodnak. A fűtés, világítás és egyéb energiaigényes a felhasználás takarékos megszervezése, a leggazdaságosabb kielégítési mód megválasztása, valamint az, energiafelhasználás szerkezetének a nemzetgazdasági előírások szerinti alakítása a fő követelmény. Az energiagazdálkodás szabályozása (a felhasználási, a fogyasztási normák) a központi és területi szerveknél történik, végrehajtása azonban valamennyi gazdálkodó és alkalmazó szervezeteknél realizálódik, ezért igen fontos ez irányú tevékenységük jó megszervezése, ösztönzése és folyamatos segítő ellenőrzése.

A tárgyi eszköz és készletgazdálkodás, valamint a humán erőforrás gazdálkodás a logisztika tevékenység keretében valósul meg.

Költségvetési gazdálkodás célja a katonai szervezetek fejlesztéséhez és fenntartásához szükséges valamennyi anyagi-pénzügyi fedezet megtervezése, ésszerű, takarékos és rendeltetésszerű felhasználásának biztosítása. Magában foglalja a költségvetési előirányzatok adott időszakra vonatkozó megtervezését, a jóváhagyott keretek lebontását és elosztását, a pénzfolyósítást és a követelések behajlását, az előirányzatok rendeltetésszerű, ésszerű felhasználását, szükségszerű módosítását és annak ellenőrzését, az előirányzatok és felhasználásuk nyilvántartását, elszámolását, valamint a gazdálkodás költségvetési értékelését és elemzését. A költségvetési gazdálkodás átfogja a gazdálkodás minden területét, így a gazdálkodás pénzeszközökkel történő aggregált tervezésének, szervezésének, ösztönzésének és ellenőrzésének szerepét tölti be.

A hadművészet kategóriái szempontjából az anyagi-technikai (lényegükben gazdasági) tevékenységek a fegyveres küzdelem minden oldalú biztosításának részeként az egyes biztosítási fajták keretében valósulnak meg, ennek megfelelően logisztikai biztosítás; hadtápbiztosítás; fegyverzeti és technikai biztosítás, anyagi technikai biztosítás; közlekedési-, szállítási biztosítás és egészségügyi biztosítás valamint pénzügyi biztosítás kategóriákat különböztethetünk meg. Az egyes biztosítási fajtákat a hadművészet az egyes termék – és szolgáltatási körökért felelős szakmai szervezetekhez köti, amelyek nemcsak gazdasági, hanem egyéb szervezési, kiképzési tevékenységeket folytatnak. Ugyanakkor csak gazdasági aspektusból vizsgálva, logisztikai és a pénzügyi felosztással az egész terület lefedhető.

A logisztika kutatásának, fejlesztésének és alkalmazásba vételének egyre tevékenyebb műhelyeivel találkozhatunk, szakirodalma egyre gazdaságosabb lesz. A logisztika fogalmának (ebből származóan tartalmának) meghatározásával kapcsolatos kutatások ezért sem juthattak nyugvóponttra. A katonai logisztika definiálása is hasonló képet mutat.

“A logisztikát úgy lehet definiálni, mint az áruknak, anyagoknak a beszerzési piacoktól a termelőüzemekeken át a felhasználókig, vagy a disztribúciós folyamatokon keresztül a késztermék fogyasztóig terjedően kialakítandó áramlási rendszerét.”⁴⁹

A német nyelvű szakirodalom a logisztikai tevékenységet olyan ellátó szolgáltatásnak tekinti, melynek meg kell oldani a gazdasági rendszereken belül, és az azok közötti anyagáramlást.

Az angol nyelvű szakirodalom a logisztikai vizsgálatok során inkább a mikro-gazdasági rendszerek között az anyagáramlásra, a piaci és az üzleti folyamatokra (marketing logistics, business logistics), ezek szervezésére (management logistics) helyezi a hangsúlyt. Ezt a

⁴⁹ Stabenau, H. P.: Verkehrsbetriebslehre, Verkehrsverlag J. Fischer, 1990.

megállapítást támasztja alá az Amerikai Logisztikai Társaság által elfogadott definíció is: “A logisztika nyersanyagok, félkész termékek és késztermékek hatékony áramlásának tervezését, megvalósítást és ellenőrzését szolgáló tevékenységek integrációja. Ezek a tevékenységek magukba foglalják a vevőszolgálatot, a kereslet előrejelzést, az elosztást, a készletgazdálkodást, az anyagmozgatást, a szállítást, a termelésprogramozást és egyéb tevékenységeket is.”⁵⁰

A logisztika fogalmának hazai meghatározására német és az angol felfogás ötvözése a jellemző.

“Logisztika alatt napjaink szakirodalma az anyagok, energiák, információk (esetleg személyek) rendszereken belüli és rendszerek közötti áramlásának létrehozásával, irányításával és lebonyolításával kapcsolatos tevékenységek összességét érti. A logisztika a szállításon, a raktározáson és az ezekkel kapcsolatos rakodásokon kívüli tevékenységeket is magába foglalja.”⁵¹

Gazdasági területen elsősorban a készletezéssel, az eszköz- és anyaggazdálkodással, a logisztikai költségekkel kapcsolatos újfajta szemlélet kialakításában mutatkoznak kitapintható változások. A logisztikai résztvékenységek (raktározás, készletezés, szállítás, anyagmozgatás, csomagolás) együttesen járulnak hozzá a termékáramlás megvalósításához.

„Katonai logisztika⁵²: szűkebb értelemben a katonai rendszer - a katonai szervezetek közötti és azokon belüli - termék-(anyag és eszköz) áramlásának (készletgazdálkodás, elosztás, szállítás, tárolás, anyagmozgatás), szélesebb értelemben a katonai rendszer erőforrásai (élőerő, eszköz, anyag, energia létesítmények és szolgáltatások, valamint - különleges erőforrásokként - pénz, az idő és az információ) kezelésének (megszerzésének és optimális hasznosításának) tervezésére, szervezésére, irányítására és lebonyolítására irányuló tevékenységeket (folyamatokat), az ezeket végző szervezeteket és a tevékenységek végrehajtására vonatkozó szabályzókat integráló rendszer”. A NATO-ban napjainkban általánosan elfogadott megfogalmazás szerint: “A logisztika az erők mozgatásának és fenntartásának tervezési és végrehajtási tudománya.”

⁵⁰ Whinney – Ernst: Corporate Profitability and Logistics, Innovative Guidelines for Executives. Council of Logistics Management, Illinois, 1987.

⁵¹ Felföldi L.: Anyagmozgatási folyamatok tervezése. Műszaki Könyvkiadó, Budapest 1976.

⁵² Hadtudományi Lexikon

2.4. A Határőrség gazdasági szervezet jogállásának, szervezetének és feladatainak a változása

A BM Határőrség a rendszerváltozást az 1971-es állománytábla kiadást követően kialakított diszlokációval és szervezeti struktúrával (4. számú melléklet) érte. Az erők, eszközök zöme a nyugati, déli határokra összpontosult. Ennek megfelelően a nyugati határszakaszon elhelyezkedő igazgatóságok nagylétszámú gazdasági szervezettel és századszintű szakalegységekkel rendelkeztek.

Az ellátási körbe tartozó állomány és szervezetek pénzügyi, anyagi, technikai és egészségügyi biztosítását tervező, szervező, irányító szervezetek egységes vezetőszervekbe tömörültek. A Határőrség Pénzügyi Anyagi Főnökség (5. számú melléklet) testületi szintű (középfokú) irányító szervnek, a kerületek pedig számadótest jogállású végrehajtó szervnek lettek besorolva. A testületi⁵³ (középfokú) szervek – a felsőfokú szervek felügyelete mellett – szabályozták, irányították és ellenőrizték a kerületek anyagi technikai szervei munkáját. Az Országos Parancsnokság ellátását és kiszolgálását a Határőrezred végezte.

A kerületszintű ellátási és biztosítási feladatok tervezését, szervezését és irányítását a kerület pénzügyi anyagi főnökségek (5. számú melléklet) végezték. A gazdálkodás terén jelentkező végrehajtói feladatokat sorállományú szakalegységek – törzs-, szállító-, híradó század (szakasz) – látták el. A kerületek illetékességében gazdálkodási alegységek (őrök, századok, forgalomellenőrző pontok és kiképző bázisok) tartoztak.

A kerület pénzügyi anyagi főnökségek az alábbi feladatokat látták el:

- A költségvetési tervjavaslatok összeállítása.
- Pénzügyi járandóságok biztosítása.
- A kerület illetékességébe tartozó alegységek és szervek elhelyezési, anyagi, technikai szükségleteinek a felmérése.
- A költségvetési és központi ellátási tervjavaslatok összeállítása.
- A jóváhagyott éves költségvetési keret célszerű felhasználása, gazdálkodás a költségvetési keretekkel és anyagkészletekkel.
- Az ellátás színvonalának figyelemmel kísérése, az alegységek gazdálkodásának ellenőrzése.

⁵³ Testületi (középfokú) szakszolgálati szervek az olyan testületi országos parancsnokságnál működnek, amely testületnek több önálló számadótestként gazdálkodó szerve, csapategysége van, és ezek anyagi-technikai tevékenységek irányítására, ellenőrzésére ügyrendileg középfokú hatáskört kapott. (ATASZ 1. fejezet 4..3.)

- Az anyagi készletek kezelése, tárolása, karbantartása, nyilvántartása.
- Helyi beszerzések végrehajtása.
- Ingatlan és lakásgazdálkodás végzése.
- A helyi szolgáltatási szükségletek megszervezése, a házi műhelyek irányítása.
- Az anyaggazdálkodással kapcsolatos adminisztrációs teendők ellátása és az anyagi természetű kárügyek ügyintézése.
- Egészségügyi feladatok ellátása.

A kerületek önálló gazdálkodást folytattak, saját pénzügyi, anyagi, technikai, egészségügyi és szolgálati jellegű szükségleteiket, továbbá ezek költségfedezetét évenként önmaguk tervezték a költségvetési tervekészítés meghatározott rendje és szabályai között. A határőr kerületek gazdálkodására a vegyes gazdálkodási⁵⁴ forma volt jellemző. Költségelőirányzatként tervezték a fenntartást, működést, üzemeltetést, karbantartást, helyi javítást, illetve felújítást célzó, helyi beszerzés útján biztosítandó, egyedileg nem kiemelt eszközök és anyagok, valamint a helyi szolgáltatások költségigényét. Költségelőirányzatként és természetben is megtervezték a saját hatáskörű eszközfejlesztést, a költségtérítéses központi beszerzésű termékeket, valamint az egyedileg meghatározott forintösszegnél magasabb beszerzésű cikkeket. Csak természetben kellett megtervezni a központilag térítésmentesen biztosított anyagokat, szolgáltatásokat, és építés-beruházási igényeket.

A költségvetési gazdálkodás azonban a Határőrségnél is – a többi fegyveres szervhez hasonlóan – sajátos formában történt. A hatályos állami jogszabályok mellett rendszeres volt a belügyminisztériumi és a határőrségi szintű belső jogszabályok, illetve egyéb normatív rendelkezések kiadása, melyek leegyszerűsítve, a polgári élettől eltérően szabályozták a szervek és szervezetek gazdálkodását. A belső szabályozók meghatározó ereje mellett az adatbázisok titkosításra kerültek, így a polgári élet kontrollja nem valósulhatott meg. A költségvetés tervezése és végrehajtása a minisztérium és a Határőrség ellenőrzési rendszerében került átvilágításra.

A rendszerváltást követően a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozó szervezetek szakmai önállósága megnőtt. A folyamat a minisztérium politikai, az országos hatáskörű szervezetek szakmai felelősségének szétválasztása alapján szükségszerű volt, a demokratikus intézményrendszer kialakításának garanciáját képezte. A rendszerváltást követően megszűnt a Belügyminisztériumban az I. Főcsoportfőnökség⁵⁵, és helyébe egy létszámban erősen

⁵⁴ A naturális és pénzgazdálkodás optimálisnak mondható kombinációja alakult ki.

⁵⁵ Anyagi-technikai főcsoportfőnökség, vezetője miniszter-helyettes

lecsökkent, irányítási tapasztalatokkal nem kellő szinten rendelkező helyettes államtitkári szervezet jött létre. Az elsősorban politikai indíttatású, szakmai racionalitást nélkülöző átalakítás folyamányaként a belügyminisztériumi szintű (felső szintű) irányító, szabályzó tevékenység visszaszorult. Felsőszintű iránymutatás és szabályzók hiányában a jogszabályokat önállóan kellett a szervezetre adaptálni és lebontani, ezért az országos hatáskörű szervezetek szakmai önállósága megnőtt. Ezzel párhuzamosan a hierarchikus felépítést követve megteremtődtek a gazdasági önállóság szervezeti, személyi és pénzügyi feltételei.

A szervezet katonai jellege fokozatosan csökkent, a kerületek határőr igazgatóságokká alakultak és önálló költségvetési szervként lettek besorolva. A gazdálkodási döntések, illetve a költségvetési felhasználás jogosultságok decentralizálódtak, ami szükségessé tette a végrehajtó szervek megváltozott feladatrendszerhez igazítását. Mivel a változások nagyon rövid idő alatt és kedvezőtlen gazdasági környezetben következtek be, ez megmutatkozott a működés zavaraiiban is. Napi finanszírozási problémák jelentkeztek, ami korábban - a szervezet rendszerváltás előtti fontos politikai szerepe miatt - nem volt jellemző. Ez elsősorban az ukrán és román viszonylatú – a korábbi „baráti viszonylatú” - igazgatóságokon érződött, mert a migráció felerősödése elsődlegesen őket érintette, ugyanakkor megfelelő infrastruktúrával, eszközökkel, tartalékokkal sem rendelkeztek.

A kilencvenes évek elején a közép-európai térség stabilitásának hiánya, a menekültek nagy száma és a szervezett bűnözés államhatáron történő megjelenése szükségessé tette valamennyi határszakaszon a határőrizet megerősítését. A megnövekedett feladatok biztosítása nagy terhet rótt a gazdasági szervekre. A rendkívüli feladatokra létrehozott ideiglenes csoportosítások szakállománya is a gazdasági szervek állományából került kikülönítésre. Ezek tovább növelték a középfokú irányítószervek és a végrehajtók feladatait egyaránt. Ellentmondásos helyzetet teremtett, hogy a Pénzügyi Anyagi Főnökséget 1992-ben felváltó új szervezet – a rendészeti és szervezési szervtől eltérően – nem főigazgatóság, hanem Gazdasági Igazgatóság (6. sz. melléklet) lett. Ennek oka az akkori vezetés gazdasági érzéketlensége mellett a szervezeti hierachia kialakítása során folyó pozícióharc volt.

Az igazgatóságok gazdasági szervezete⁵⁶ – a gazdasági igazgató-helyettesi szervezet (6. sz. melléklet)– a korábbi struktúrának megfelelően alosztályokra (szolgálatokra) tagozódott, de egyel nőtt az alosztályok száma. A gazdálkodási feladatok decentralizációja kapcsán az illetmény számfejtés és a társadalombiztosítási ügyek intézése is igazgatósági szintre lett

telepítve. A költségvetés tervezés, végrehajtás terén jelentkező új feladatok, kettős könyvviteli rendre való áttérés levezényelése szükségessé tette a pénzügyi szolgálat átalakítását. A komplex feladatrendszer ellátására átszervezéssel költségvetési alosztály lett létrehozva..

Az új gazdasági törvények, a piacgazdasági szemlélet előtérbe kerülése szemléletváltást követelt meg a fegyveres erők és testületek gazdálkodásában is, és már 1991-től mind erőteljesebben az általános érvényű törvények⁵⁷ és jogszabályok alapján valósult meg a gazdálkodási folyamat. A Határőrség alapító okirata a 137/1993. (X. 12.) Korm. rendelet alapján készült el. Az alapító okiratban megfogalmazásra került az alapfeladat és az ehhez kapcsolódó tevékenységi jegyzék.

A kettős könyvviteli rend bevezetése – a vagyon nyilvántartása és elszámolása mellett – alapjaiban változtatta meg a szabályozás, végrehajtás és ellenőrzés rendszerét, ami jelentős befolyást gyakorolt az új gazdasági szervezet kialakítására. A beszerzési és ellátási folyamatban megmaradt a kétszintű ellátási rendszer, amely központi és helyi beszerzésben öltött testet, de fokozatosan csökkent a Belügyminisztérium, vagy a Határőrség Országos Parancsnokság által beszerzett és biztosított eszközök köre. A fenti változások, valamint az új technikai eszközök rendszerbe állításának megkezdése (PSZH, rakéta-páncéltörő eszközök, FEP technikai eszközök, számítástechnikai eszközök, stb.) és az ezzel együtt járó üzemeltetési és üzembenntartási feladatok az országos és az igazgatósági szervezetek – ezen belül a gazdasági szervek – megerősödését eredményezték. Az 1992-ben létrejött, majd 1995-re kialakult gazdasági szervezet (6-7. sz. melléklet) már ezeket a megváltozott igényeket tükrözte.

A határőrségi költségvetési szervek az alapfeladataik végrehajtásával összefüggő pénzügyi, gazdálkodási és elszámolási feladataikat saját gazdasági szerveik által látták el, amelyek az alábbiak voltak:

- a Határőrség (igazgatóság) költségvetésének megtervezése;
- a költségvetés végrehajtása;
- az alaptevékenységhez szükséges pénzügyi, ellátási, fenntartási, műszaki, egészségügyi, munkavédelmi, környezetvédelmi, informatikai anyagi feltételek megteremtése és az ezekkel való gazdálkodás;
- bérgazdálkodás és társadalombiztosítási ügyek intézése;
- lakásgazdálkodás;

⁵⁶ Az igazgatóságokon a gazdasági szervezet vezetője is igazgatóhelyettesi jogkört kapott.

➤ szakmai ellenőrzés végrehajtása.

Szervezet korszerűsítés címén az Országos Parancsnokságon az osztályok főosztálya, az igazgatósági alosztályok osztályokká szerveződtek. A szervezetbővítés hatására központi és területi szinten egyaránt javult a szakirányítás szakszerűsége, ugyanakkor az újabb vezetési szint belépésével nőtt az intézményi bürokrácia.

Az egységes és racionális anyaggazdálkodás érdekében az igazgatóságokon raktárbázisok alakultak. A legnagyobb változás a közgazdasági szakterület megjelenése volt a korábbi pénzügyi szervek helyett. Ez nem csak elnevezésbeli, de jelentős tartalmi változást is takart. A számviteli törvény kiterjesztése új számviteli rend kialakítását, működtetését és az ezt működtetni tudó szervezet kialakítását igényelte.

A Határőrség költségvetési szervei gazdálkodásuk során előforduló vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetükre kiható gazdasági események elszámolására pénzforgalmi szemléletű kettős könyvvitelt vezetnek. A rendszer lényege, hogy a kettős könyvviteli rendszert használja, de kizárólag a pénzforgalmi gazdasági eseményeket és az ezekkel együtt járó eszköz és forrásváltozásokat könyveli. Az egyéb gazdasági eseményeket és azok eszközökre és forrásokra gyakorolt hatását évközben csak az analitikus nyilvántartásokban vezeti, míg a főkönyvekbe csak a mérleg fordulónapjával vezetik fel.

Az Államkincstár létrehozása, a közbeszerzési törvény bevezetése új kihívást és plusz feladatokat jelentett a gazdasági szerveknek, ugyanakkor 1995-től kezdve a hatáskörök tekintetében megkezdődött egy visszarendeződés. A Belügyminisztérium a forráselvonás és az államháztartás valamennyi területét érintő megszorító intézkedések miatt a fejezet szintű felügyeleti jogkör erősítését és a felsőfokú irányítás hatékonyabbá tételét tűzte ki célul. A változás alapvetően hatáskörök elvonásban nyilvánult meg, amit nem követett a feladatrendszer átalakítása. Az igazgatósági szervek önállósága csökkent, – a felhalmozási kiadások központosításra kerültek, a központi beszerzési termékek száma nőtt – a 3/1994. számú BM utasítás alapján az igazgatóságok részben önálló költségvetési szervek lettek besorolva. A Határőrség Országos Parancsnokság (önálló költségvetési szerv) és az igazgatóságok (részben önálló költségvetési szervek) közötti munkamegosztás és felelősségvállalás rendjét megállapodásban rögzítették.

⁵⁷ 1992. évi XXXVIII. tv. az államháztartásról, 1991. évi XVIII. tv. a számvitelről

A Határőrség feladatrendszere az új törvények⁵⁸ hatálybalépésével jelentősen bővült, amely a kiadások volumenének növekedését vonta maga után. A Határőrség éves költségvetési előirányzataiban azonban nem sikerült teljes körűen megteremteni a feladat és forrás egységét, mert a Pénzügyminisztérium által képviselt tervezési lehetőségek nem biztosították az előírt feladatok többletköltségeinek teljes körű megjelenítését. Ezért a szervezet prioritások felállításával, a feladat racionalizálással, takarékos gazdálkodással igyekezett a feladatok és a finanszírozás között meglévő eltéréseket kezelni. A gazdasági szervezet által elkészített valamennyi számvetés azt támasztotta alá, és a nemzetközi gyakorlat is azt mutatta, hogy a hivatásos szervezet fenntartása a költségigényesebb. Ennek ellenére az áttérés forrásaként a kormány a sorállomány kivonásával felszabaduló forrásokat jelölte meg.⁵⁹

A feladatrendszer megváltozása és a sorállomány kivonása maga után vonta a szervezeti struktúra átalakítását, melynek következtében módosultak a vezető és végrehajtó szervek egyaránt. A sorállomány kiváltásával egyidejűleg megszűntek a sorállomány tevékenységét tervező, szervező, irányító szervek, míg mások állománya a létszámcsökkentés miatt karcsúsodott. A változások legkevésbé a rendészeti területet érintették, hiszen itt a feladatok jellege alapjaiban nem változott, csak hangsúlyeltolódás következett be az idegenrendészeti és bűnügyi feladatok irányába. A legnagyobb változás a korábbi szervezési szakterületen következett be. A humán tevékenység eddig szétszórta szerveit egységes vezetőszerkezetbe fogták össze megalakítva az országos parancsnokságon a Humánszervezési Főigazgatóságot, az igazgatóságokon és tanintézetekben pedig az igazgató humánszervezési helyettese által irányított területi szerveket.

A gazdasági szerveknél a változások ellentmondásosan jelentkeztek. A sorállomány kivonásával az ellátási, fenntartási és biztosítási feladatok néhány területen jelentősen csökkentek. Az igazgatóságokon megszűnt a normaélelmezés, helyét a közétkeztetés vette át. A sorállomány elhelyezésére szolgáló objektumok felszabadultak. A ruházati anyagok raktározásával, mosatásával és javításával járó feladatok minimálisra csökkentek. Ezzel egyidejűleg megszűntek az igazgatóságok ellátó-biztosító századai (a Budapesti Határőr

⁵⁸ 1993. évi LXXXVI. tv. a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról
 1997. évi XXXII. tv. a határőrizetről és a Határőrségről
 1998. évi XII. tv. a külföldre utazásról
 1999. évi LXXV. Törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról

⁵⁹ 2141/1997. (V. 30.) Korm. Határozat a Határőrség szervezeti továbbfejlesztéséről. „A Határőrség szervezetét úgy kell átalakítani, hogy állományába hadkötelezettség alapján sorkatonai szolgálatot teljesítők ne tartozzanak. A hivatásos állomány létszámának a Határőrség éves költségvetésének terhére, a sorállomány kivonásával felszabaduló források felhasználásával kell végrehajtani”

Igazgatóságon az ellátó zászlóalj), ennek következtében megszűnt a sorállomány igénybevételenek lehetősége a javítóműhelyekben, raktárakban, konyhákban stb.

Gazdasági szervezet létszáma (Szombathelyi Határőr Igazgatóság, 1997.)

1. táblázat

Szervezet/létszám	1997.11.01.			
	ht.	ka.	sor	össz.
Gazd. H.Szerv.(Sz.hely)	26	84	0	110
Igazgatóh.-i vezetés	2	2		4
Költségvetési osztály	2	15		17
Műszaki osztály	8	20		28
Ellátási és fennt. osztály	8	26		34
Egészségügyi szolgálat	3	13		16
Raktárbázis	3	8		11
Ellátó, biztosító szd.	8	4	79	91
Műszaki szd.	16	1	102	119

A hiányzó sorállományt hivatásos illetve közalkalmazotti állománnyal kellett pótolni, és ez eredményezte a gazdasági szervezetek alárendeltségében tevékenykedő háttérintézmények számának (raktárszolgálat, garázmesteri szolgálat, gondnokság, informatikai központ), valamint a hivatásos és polgári állományának növekedését. Az állománytábla módosítással az informatikai szakterület is a gazdasági szervezethez került, így ennek a szakterületnek a létszámszükséglete is a gazdasági szervezetet terhelte.

Gazdasági szervezet létszáma (Szombathelyi Határőr Igazgatóság, 1998.)

2. táblázat

Szervezet/létszám	1998.04.01.			
	ht.	ktv.	ka.	össz.
Gazd. H.Szerv.(Sz.hely)	27	5	20	52
Igazgatóh.-i vezetés	2	1	1	4
Költségvetési osztály	2	3	11	16
Technikai osztály	9		2	11
Ellátási és fennt. osztály	7	1	2	10
Informatikai osztály	7		4	11
Háttérintézmények (gazdasági)	13	0	68	81
Raktárszolgálat	2		6	8
Garázmesteri szolgálat	5		18	23
Gondnokság	1		24	25
Közétkeztetés	1		6	7
Tartalék vezetési pont			6	6
Informatikai központ	4		8	12

A Gazdasági Főigazgatóságon⁶⁰a sorállomány kivonásáig végrehajtott szintű gazdasági feladatok nem jelentkeztek, az országos parancsnokság ellátást és technikai biztosítását a Budapesti Határőr Igazgatóság végezte.

Gazdasági Főigazgatóság létszáma, 1997

3. táblázat

Szervezet/létszám	1997.11.01.			
	ht.	ka.	sor	össz.
Gazdasági Főigazgatóság	45	55	0	100
Főigazgatói vezetés	4	4		8
Költségvetési Főosztály	10	22		32
Műszaki Főosztály	15	4		19
Ellátási és Fenntartási Főosztály	9	13		22
Egészségügyi Osztály	5	3		8
Gazdálkodási Alosztály	2	9		11

Látszólag alig változott a főigazgatóság létszáma, ha azonban a feladatok tartalmát nézzük, az állapítható meg, hogy a korábbi és nem csökkenő feladatokat 20 %-kal kisebb létszámmal kell megoldani. Ez abból adódik, hogy az informatikai feladatok új feladatként jelentek meg, és a főigazgatóságon 20 fő, a háttérintézményeknél pedig 29 fő státusz erre lett szervezve.

Gazdasági Főigazgatóság létszáma, 1998

4. táblázat

Szervezet/létszám	1998.04.01.			
	ht.	ktv.	ka.	össz.
Gazdasági Főigazgatóság	59	9	28	96
Főigazgatói vezetés	6		2	8
Költségvetési Főosztály	11	5	14	30
Technikai Főosztály	14		3	17
Ellátási és Fennt. Főosztály	12	3	6	21
Informatikai Főosztály	16	1	3	20
Háttérintézmények (gazdasági)	15	0	23	38
Gazdálkodási Alosztály	6		3	9
Informatikai Központ	9		20	29

A határőrizeti eredményesség javítása érdekében az 1999 évi állománytábla módosítás során további létszámot vontak el a gazdasági szervtől. Az átcsoportosítás testületi szinten nem járt létszámcsökkenéssel, így bérmegetakarítás sem jelentkezett. A gazdasági szervezetnek kisebb

⁶⁰ A háttérintézményeknél csak a Gazdálkodási Alosztály és az Informatikai Központ szerepel, mert az Országos Parancsnokság közvetlen ellátási feladatait Adyligetről végezték.

létszámmal kellett megoldani a változatlan illetve bővülő feladatrendszert. Ehhez párosult, hogy a dologi kiadások reálértékének csökkenése (30. számú melléklet) miatt a Határőrség belső tartalékait felélte, és a forráshiány miatt a külső szolgáltatás igénybevitelének lehetőségei is beszűkültek. A schengen kompatibilis határőrizeti rendszer kialakítása érdekében (informatikai rendszer fejlesztése, mobil rádiók, éjellátók, automatikus határregisztrációhoz szükséges okmányleolvasók és rendszámfelismerő berendezések beszerzése, stb.) megkezdett fejlesztések többsége Phare támogatásokból valósult meg, de az ehhez szükséges saját hozzájárulás a költségvetési törvényben biztosított felhalmozási illetve dologi kiadások előirányzatát terhelte.

Ezek együttesen azt eredményezték, hogy a gazdasági szervezet ellátási és kiszolgálási lehetőségei, javító és szolgáltatási kapacitása csökkent. Megszüntetésre kerültek a szakmai munkát végző osztályok, a szakmai főelőadókat⁶¹ drasztikusan lecsökkentették, szakadékok keletkeztek a feladatrendszer és feltételrendszer között. A létszámcsökkentések egy beállt szervezeti mechanizmust romboltak szét, a feladatok elosztásán túl az egyes munkatevékenységeket is újra kellett szabályozni. Ez negatívan hatott a működőképességre, feszültséget gerjesztett, egyes szakterületeken összeférhetlenséget eredményezett. A személyi feltételek változását a feladatrendszer érdemi módosítása nem követte, sőt a hivatásos állomány létszámának ugrásszerű növekedése, az eszközpark bővülése miatt a feladatok tovább gyarapodtak - a gazdasági szerv szervezetszerű állománya az alaprendeltetés mindennapi feladatellátásának végrehajtását, a tevékenységek minden oldalú biztosítását csak jelentős túlszolgálattal és túlórával volt képes végrehajtani. Különösen kritikussá vált az állomány leterheltsége az év végi és az év eleji időszakokban

A leépítés egyes területeken törvénysértést vont maga után vagy összeférhetlenséget eredményezett (fegyverraktáros és fegyverzeti műmester, informatikai ügykezelő és informatikai raktáros, anyagkezelő és anyagfelhasználó státuszok összevonása). Az új helyzetben egy-két fő távolléte esetén - megfelelő szakirányú végzettséggel rendelkező helyettesítők hiányában - a szakirányítás, az ügyek rendezése bonyolulttá, megoldhatatlanná vált.

Leginkább érthetetlen és az információs társadalom kihívásaival ellentétes döntés volt az informatikai szakterület létszámcsökkentése. Az 1999. augusztusi állománytábla módosítás

⁶¹ Informatikus, mérnök és közigazdász tisztek beosztása szűnt meg, ezért nem szakmai beosztásokba kerültek, leszereltek.

folytán az addig 23 fővel működő szakterületnél 9 fő maradt az alapfeladatok ellátására a legnagyobb technikai fejlesztés (határregisztrációs rendszer kiépítése) végrehajtásának időszakában.

A Határőrség új vezetése felismerve a működőképességet veszélyeztető helyzetet lépéseket tett a szervezet megerősítésére és a követő állománytábla módosításokban (2001. 01. 01., 2001. 07. 01.) a gazdasági szakterületet érintően alapvetően olyan vezetői döntések születtek - a központi és igazgatósági észrevételek és javaslatok alapján - amelyek a működés biztonságát erősítették és elősegítették a szervezet változó feladathoz való igazodását. A specializálódásoknak voltak szükségszerű, külső követelményei (pl: jogszabályváltozások, az EU csatlakozást előkészítő döntések, jelentési rendszerekben végbemenő folyamatos változás), illetve belső tényezők (pl.: a PHARE programoknak megfelelni, idegenrendészeti tevékenységben való változás, dereguláció).

Napjainkra a költségvetési szervek gazdálkodását és a gazdasági szervezeteik feladatait, így a felügyeleti és szakirányító tevékenységet gyakorló Gazdasági Főigazgatóság (11-12. sz. melléklet), valamint a konkrét végrehajtást végző igazgatósági (13. sz. melléklet) szakterületek feladatrendszerét is törvények, kormányrendeletek, kormányhatározatok, BM és egyéb miniszteri rendeletek és utasítások, szabályzatok, valamint belső rendelkezések részletesen szabályozzák. Az Állami Számvevőszék, az OEP, az APEH, a KEI, BM , különböző szintű ellenőrzései törvényesnek, alapvetően pozitívan ítélték meg szervezet működését, és a gazdasági szervezet tevékenységét.

A kialakított vezetési struktúra működőképes, biztosítja a szakirányítást és a folyamatos felügyeletet. Ugyanakkor a tevékenységekben párhuzamosságok jelentkeznek, a szervezet bürokratikus. Az igazgatóság önálló költségvetési szervként van besorolva, jogosítványai azonban nincsenek ezzel szinkronban. Központi, de főleg területi szinten a vezetés-irányítási és végrehajtási funkciók keverednek.

Az igazgatóságok is önállóan gazdálkodó költségvetési szervek, a feladatok és a végrehajtó létszám függvényében az éves költségvetési törvényben jóváhagyott, évközben a feladatok változása miatt módosított 3 -4 milliárd forint- és bevételi előirányzatból gazdálkodnak, vagyonkezelésükbe általában 2,5-3,5 milliárd forint értékű kincstári vagyon tartozik.

A jelenlegi szervezet létrehozását nem előzte meg konkrét külső és belső auditálás, elmaradt a feladatrendszer, a feladatokat végrehajtó szervezet rendszerszemléletű elemzése, nem került végrehajtásra munkakörelemzés. A szervezet kialakítása, átalakítása, a feladatok változásának

függvényében végrehajtott módosítása vezetői döntések alapján történt, ami alapjaiban nélkülözte a korszerű vezetés-irányítási elvekre épülő szervezet átalakítás feladatait. Az igazgatóság gazdasági szervezete a sorozott állomány kiváltását követően csak vertikálisan változott. Az ellátási-fenntartási szakterületen (élelmezés, ruházat, elhelyezés) a sorállomány kiváltását követően egyértelmű feladatcsökkenés következett be, a technikai szakterületen pedig a nagyarányú technikai fejlesztés miatt éppen ellentétes folyamat zajlott le.

A helyi szervek gazdasági szervezet nélkül működnek, a gazdasági feladatokat ellátó gondnokok, gazdasági segédelőadók egy része nem rendelkezik megfelelő szakmai iskolai végzettséggel. A helyi szerveknek nincs, vagy igen korlátozott a gazdálkodási lehetősége. Tevékenységük biztosítása, ellátásuk jelenleg is döntően a természetbeni ellátásra épül, feladataikhoz szükséges anyagokat, eszközöket a területi szerv biztosítja. A kirendeltségek pénzgazdálkodást nem végeznek, a rendelkezésre álló állandó előlegből döntően a személyi állományt megillető pénzbeli járandóságokat fizetik ki, és az éves gazdálkodási intézkedésben biztosított gazdálkodási keretekkel gazdálkodnak.

A kialakított vezetési struktúra működőképes, biztosítja a szakirányítást és a folyamatos felügyeletet. Ugyanakkor a tevékenységekben párhuzamosságok jelentkeznek, a szervezet bürokratikus. Központi, de főleg területi szinten a vezetés-irányítási és végrehajtási funkciók keverednek. Rendszerezés a hatáskör elvonások, a felelősség, a döntési kompetencia és a döntési képesség nincs mindig szinkronban. Az állomány döntő többsége megfelel a képesítési követelményekben meghatározott követelményeknek, de nem folyamatos az igazgatóságok szaktisztai utánpótlása és nem kellő színvonalú a továbbképzések rendszere. A katonai felsőoktatási intézményekbe – korábban ez volt a szaktiszt utánpótlás bázisa - 2001-es tanévtől csak informatikai szakra lettek hallgatók beiskolázva, így a speciális képzettséget igénylő beosztásokba (fegyverzettechnika, gépjármű, gazdálkodó) az utánpótlás jelenleg nem biztosított. A ZMNE Hadtudományi Kar határrendészeti vezetői szakán folyamatban van a rendszertechnikai szakirány alapítása, azonban végzős tisztekkel csak 2006-tól lehet számolni. A szakirányon végzetek alkalmasak lesznek a kirendeltség szintű logisztikai feladatok ellátására és irányítására. Az igazgatóság gazdasági szakterületi vezetői véleménye szerint a polgári életből átvett tisztek nem jelentenek megfelelő alternatívát a szaktiszt hiány megoldására. A tiszthelyettesi állománynál hiányzik a felsőfokú szakképzés, és szinte minden állománycsoportnál a több szakterületre kiterjedő végzettség.

A gazdasági szervezeten belül a szakirányítás és a végrehajtás szervezeti elemei továbbra sem különülnek el minden területen. A háttérintézmények (garázmesteri szolgálat, TVP,

közétkeztetés, gondnokság) csak a végrehajtó jellegű tevékenységek egy részét végzik. Jelenleg is a technikai osztály szervezetébe közvetlenül kapcsolódik a javítóműhely állománya, az informatikai osztály szervezetébe tagozódik a számítástechnikai és a távközlési rendszer felügyeletét ellátó üzemeltetési és fenntartási alosztály-, a gazdálkodó osztályok szervezetében mindenhol jelen van a raktáros, illetve a segédelőadói állomány).

2.5. A hivatásos állományra épülő rendvédelmi szervezetek gazdálkodása hazai és nemzetközi tapasztalatok tükrében

A szakirodalom áttanulmányozása és a EU szakértőkkel folytatott eszmecserek azt igazolják, hogy a költségvetési keretek rögzítése, és a részletes költségvetési tervezőmunka csak hosszabb időtávra kiterjedő döntésekre alapozható. Teljesen azonos a különböző országok gyakorlata a tekintetben, hogy a költségvetési politika szerves része a makrogazdasági politikának, s annak egészébe ágyazva hozzá kell járulnia a keresleti (kiadási) szint kézbentartásához. A költségvetés elfogadásának rendje azonban országonként eltérő.

Franciaország három évre szóló költségvetési tervezést folytat, amely az éves költségvetés keretében kerül parlamenti jóváhagyásra. Az előirányzatok kialakításának alapjául a miniszterelnök által a tárcáknak küldött levelek szolgálnak, amelyek az első menetben a költségvetés-politika általános kereteit, majd a kiadási plafonokat rögzítik. Németországban az éves költségvetést 5 éves középtávú pénzügyi tervbe ágyazva készítik el, s mindkettőt a parlament hagyja jóvá. A középtávú terv rögzíti a költségvetés-politika irányait, a bevételeket és a 40 fő kiadási blokk jövőbeni kiadásait (a blokkok teljesen nem azonosak a fő funkciókkal). Az Amerikai Egyesült Államokban az 1+4 éves költségvetési tervezés törvényben jóváhagyott kormányzati kötelezettség, Ausztriában, Hollandiában, Franciaországban Kormány hagyja jóvá a több évre a költségvetési tervezés keretszámait. A dokumentumokat a Kormány általi jóváhagyás után tájékoztatásul bemutatják a parlamentnek, és a több évre szóló terveket évente folyamatosan aktualizálják.

A másik lényeges megállapítás, hogy a gazdaságilag fejlettebb demokráciákban a feladatfinanszírozás hiánya az eltérő tervezési időtartam, illetve az elfogadás eltérő módszerei ellenére nem tételezhető fel. Ezekben az országokban már a tervezés időpontjában projekt szemlélettel készülnek a különböző feladatok finanszírozására. Munkabizottságokat hoznak létre és a több évre áthúzódó feladatokat ütemezik. Az ütemezés kiterjed a költségvetési és a technológiai ütemezésre is. A költségvetés visszaigazolása tételesen történik. Nincs lehetőség

év közben többletigények benyújtására, viszont a megtervezett és megfelelő szinten kontrollált előirányzatok teljes mértékben biztosításra kerülnek.

A külföldi szakirodalmat áttanulmányozva és az európai uniós szakértőkkel folytatott konzultációk alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a határvédelmi szervek feladatrendszere, szervezeti felépítése országonként változó. A Határőrségnél a határrendészeti szervvé való átalakulás során elsősorban a német modell került előtérbe, így részletesebben csak a Szövetségi Határvédelem (BGS) gazdálkodását és gazdasági szervezetét vizsgáltam. A BGS katonai szervezetből alakult át rendőri szervvé. Folyamatosan bővítette rendészeti jogosultságát és felszámolta katonai jellegét, új szervezeti elemeket és módszereket vezetett be, napjainkban gyakorlatilag rendőri szervként működik.

A Szövetségi Határvédelmet a belügyi államtitkár alárendeltségében lévő határvédelmi osztály (21. sz. melléklet) irányítja. Közvetlen alárendeltségébe tartozik az egész állam területén illetékes Koblenzi Határvédelmi Igazgatóság, valamint a határvédelmi elnökségek és a Lübecki Határvédelmi Iskola. A Határvédelmi Igazgatóság fő feladata a közigazgatási területeken átnyúló ügyek szakirányítása, több elnökséget érintő ügyek levezetése, az elnökségek együttműködésének koordinálása. Feladatait nemcsak Németországban, hanem más országokban is teljesíti, ezért a feladatok ellátásához további szervezeti egységeket is bevon.

A Szövetségi Határvédelemnél öt elnökség (21. sz. melléklet) működik, a számukra kijelölt illetékességi területen. Elnökségenként 3-5, összesen 19 hivatalt hoztak létre. A határvédelmi hivatalok területi szervként funkcionálnak. A hivatalok (23-24. sz. melléklet) alárendeltségébe tartoznak az inspekciók (felügyelőségek), amelyek fő feladata a konkrét szolgálati tevékenységek végrehajtása. A felügyelőségeken általában 5 szolgálati csoport és emellett esetenként bűnügyi felderítő és mobil körözési csoport található. A szolgálat ellátást járőrözéssel, mobil csoportokba szervezve ellenőrzéssel és esetenként operatív felderítéssel látják el.

Az elnökségek szolgálati és igazgatási főszakterületekre (22. sz. melléklet) oszlanak. A szolgálati főszakterületek (1. osztály) alárendeltségében törzsterületek működnek:

- ügyeleti szolgálat
- bevetés
- vezetési és szolgálati eszközök
- kiképzés, továbbképzés, sport

A vezetési és szolgálati eszközök törzsterület az informatikai és kommunikáció, a gépjármű és közlekedési ügyek, a fegyver /techn. vv/ légbiztosítási eszközök, valamint informatikai és híradó műhelyeket foglal magába. A Szövetségi Határvédelem a működésbiztonság és operativitás szempontjából kiemelkedő jelentőségűnek tartja a technikai eszközzel való ellátottság és a tevékenységek folyamatos biztosításának kérdését, ezért a vezetést, az operativitást és a mobilitást biztosító erőket és eszközöket a szakmai feladatot ellátó szervezethez rendelte.

A mindenoldalú biztosítás egyéb feladatai az igazgatási főszakterület (2.osztály) alárendeltségében működnek:

- személyügyi törzsterület
- általános igazgatási törzsterület
- infrastruktúra törzsterület
- pénzügyi törzsterület
- orvosi szolgálat

Az infrastruktúra törzsterület építési – ingatlan; általános gazdálkodási; ellátási-és ruházati valamint eszközgazdálkodási szakterületekre tagozódik. Az első szakterület feladata az építési és fenntartási tevékenységek irányítása, koordinálása az ingatlanok és lakásügyek kezelése, valamint ezzel kapcsolatos költségvetési feladatok ellátása. Az általános gazdálkodási szakterület intézi a bérleti szerződéseket megkötését és felülvizsgálatát és a hatáskörbe tartozó közbeszerzések bonyolítását.

Az ellátás döntően központosított (ruházati anyag, az ingatlan, a fegyverzeti anyag, a vegyvédelmi anyag, szolgálati kutya, informatikai anyag, és egészségügyi anyag) ellátás keretében valósul meg, a Belügyminisztérium Szövetségi Határvédelmi osztály BGS I. alosztály (21. sz. melléklet) irányításával. Önálló élelmezést - készenléti erők kivételével - nem folytatnak, a konyhákat civil vállalkozók üzemeltetik. Nem fizetnek sem bérleti díjat, sem rezsiköltséget, azonban a szolgáltatott élelmezés árában előre megállapodnak. Az eszközgazdálkodási szakterület az elhelyezési eszközök beszerzésével, elosztásával és szakterület részére biztosított költségvetési tételének kezelésével foglalkozik.

A pénzügyi törzsterület költségvetési, bérszámfejtő és pénzügyi támogatói szakterületekre oszlik. Az orvosi szolgálat mindössze egy fő orvos foglalkoztatását jelenti.

A végrehajtó jellegű feladatokat a Központi szolgálat látja el.

Az elnökségeknél az ellátás alapelve, hogy ahol lehetséges, külső szolgáltatásokat vegyenek igénybe. Az ellátás során tartalékot képeznek, így javításba adott eszköz, gépjármű helyett azonnal beállítható a tartalék. A speciális fegyverzettechnikai, informatikai és híradó

anyagokat saját, korszerű szakmûhelyekben javítják. Az ingatlankezelést egyelőre még saját állománnyal végzik, de folyamatban van a teljes tevékenységi kör kiszervezése. A megerősítő erők elszállásolására is bérelik az objektumokat. A megtervezett és megfelelő szinten kontrollált előirányzatok teljes mértékben biztosításra kerülnek, többletigények benyújtására - rendkívüli esetet kivéve - viszont nincs lehetőség.

A hivatalok (22-24. sz. melléklet) első fokú hatóságok, amelyek vezető- irányító igazgatási szervre, felügyelőségekre és mobil ellenőrző egységekre tagozódnak. Hatáskörük, létszámviszonyaik alapján a határőr igazgatóságoknak feleltethetők meg. A vezető - irányító igazgatási szervezeteket a szolgálati és igazgatási főszakterület fogja össze.

Az igazgatási főszakterület négy szakterületre: személyügyi, gazdasági - igazgatási, költségvetési és illetményi valamint bírságpénz kezelési területekre tagozódik.

A gazdasági igazgatás szakterület általános gazdasági igazgatási, ruházati, belső szolgálati és ingatlan személyzeti részre tagozódik. A szakterületen belüli tagozódások csak feladatleosztás szempontjából jelennek meg.

A költségvetési és illetmény szakterület feladata a költségvetés elkészítése, a felhasználások figyelemmel kísérése, korrekciója és az illetmények időbeli utalása. A tervezés feladatorientáltan történik, a költségvetési keretek jóváhagyása során a tényleges (számvetésekkel alátámasztott) szükségletek (19-20. sz. melléklet) fedezete alapvetően biztosított, bár 2002-ben ott is érezni lehetett a költségvetési szigor erősödését.

Jellemző a központosított, normákon alapuló ellátás. A norma szerinti készletek rendelkezésre állnak, emellett tartalékok is képeznek – (még jármûvekből is) -, illetve a fogyás pótlása folyamatos. Az ellátás rendszer az előzőekből adódóan lényegesen egyszerűbb, mint nálunk. Kisebb ugyan a gazdálkodási önállóság, de ezzel párhuzamosan nagyobb az ellátási biztonság. Az üzemeltetéshez kapcsolódó technikai kiszolgálásokat helyben végzik, a jármûveket, technikai eszközöket külső vagy központi (speciális technika) mûhelyekben javítják

Az ellátási és biztosítási feladatokat a felügyelőségeken a vezetési csoportba szervezett 4-5 fő szakbeosztású tisztviselő végzi. Ezek jól felkészült, több szakterületre specializálódott szakemberek.

2.6. Tudományos következtetések:

Napjainkra a Határőrség európai típusú, korszerű rendészeti szervezetté alakult át, megvalósult a vizsgált időszak fő célkitűzése: a katonai jellegű működési rend felváltása és a

rendészeti feladatok ellátására alkalmas, kisebb létszámú, jól felkészült, professzionista állománnyal dolgozó szervezet létrehozása. A hivatásos szervezet kialakítását nem gazdasági, hanem jogi és törvényességi megfontolások tették szükségessé. A hivatásos szervezet fenntartása magas hatékonysága mellett - a magas bérköltség miatt - költségigényes.

A külső tényezők szervezetre gyakorolt hatásai, a feladatrendszer és szervezeti felépítésének átalakulása szükségessé tették a gazdálkodási tevékenység és gazdasági szervezet átalakítását, a megváltozott gazdasági és jogi környezethez és az új működési rendhez igazítását

A Határőrség Országos Parancsnokság és az igazgatóságok költségvetési szervei költségvetési gazdálkodást folytatnak. A gazdasági szakszolgálat látja el a határőrségi szintű költségvetési gazdálkodással összefüggő feladatokat. A gazdasági szakterületek feladatrendszerét napjainkra törvények, kormányrendeletek, kormányhatározatok, BM és egyéb miniszteri rendeletek és utasítások, szabályzatok, valamint belső rendelkezések részletesen szabályozzák. Mivel a feladatrendszer zöme jogszabályok által determinált, a lehetőségek és a mozgástér – az önállóan gazdálkodó költségvetési szerv besorolás ellenére – igen behatárolt. és korlátozott. A korszerűsítést, a tevékenységek racionalizálását a sokszor kellően nem megalapozott szigorítások, belső rendelkezések gátolják. A kiadások szükségszerű volumen növekedésével és strukturális változásával nem nőttek egyenes arányban a támogatások, így a működőképességet csak feszített költségvetési gazdálkodással és megszorításokkal lehetett biztosítani. A fegyelmezett gazdálkodást bizonyítéka, hogy a Határőrség mindenkor a jóváhagyott előirányzaton belül maradt, adósságot nem halmozott fel. Levonható az a következtetés, hogy a forrásszűkös időszakban a hatékony és racionális gazdálkodás fontossága, a menedzserszemlélet egyre inkább előtérbe kerül. A alapfeladat ellátás biztonsága, az eredményesség egyre inkább gazdasági tényezők függvénye.

A Határőrség gazdasági szervezete képes volt a folyamatosan változó gazdasági és gazdasági-jogi környezethez igazodni, a rendelkezésre álló erőforrások megfelelő felhasználásával biztosítani a Határőrség alapadatai ellátásának gazdasági feltételeit, valamint megszervezni, irányítani és végrehajtani a jelentkező biztosítási tennivalókat. Az Állami Számvevőszék, az OEP, az APEH, a KEI, BM ellenőrzések is ezt támasztják alá. Az ellenőrzések megállapításai törvényesnek és alapvetően pozitívnak ítélték meg a szervezet működését és a gazdasági szervezet tevékenységét.

A napjainkra kialakított vezetési struktúra működőképes, biztosítja a szakirányítást és a folyamatos felügyeletet. Ugyanakkor a tevékenységekben párhuzamosságok jelentkeznek, a

szervezet bürokratikus. Az igazgatóság önálló költségvetési szervként van besorolva, de gazdálkodási lehetőségei, jogosítványai ezzel nincsenek szinkronban.

Központi, de főleg területi szinten a vezetés-irányítási és végrehajtási funkciók keverednek. A jelenlegi szervezet létrehozását nem előzte meg konkrét külső és belső auditálás, elmaradt a feladatrendszer, a feladatokat végrehajtó szervezet rendszerszemléletű elemzése, nem került végrehajtásra munkakörelemzés. A szervezet kialakítása, átalakítása, a feladatok változásának függvényében végrehajtott módosítása vezetői döntések alapján történt, ami alapjaiban nélkülözte a korszerű vezetés-irányítási elvekre épülő szervezet átalakítás feladatait. A sorozott állomány kiváltását követően az igazgatóság gazdasági szervezete nem követte le a feladatrendszerben jelentkező hangsúlyeltolódást. Az ellátási-fenntartási szakterületen (élelmezés, ruházat, elhelyezés) a sorállomány kiváltását követően egyértelmű feladatcsökkenés következett be, a technikai szakterületen pedig a nagyarányú technikai fejlesztés miatt éppen ellentétes folyamat zajlott le.

A helyi szervek gazdasági szervezet nélkül működnek, a gazdasági feladatokat ellátó gondnokok, gazdasági segédelőadók egy része nem rendelkezik megfelelő szakmai iskolai végzettséggel. A helyi szerveknek nincs, vagy igen korlátozott a gazdálkodási lehetősége. Tartalékkészletekkel, javító kapacitással nem rendelkeznek, ellátásuk döntően a természetbeni ellátásra épül. A feladataikhoz szükséges anyagokat, eszközöket a területi szerv biztosítja. A kirendeltségek pénzgazdálkodást nem folytatnak, az állandó előleg felhasználás erősen korlátozott.

A külföldi szakirodalom áttanulmányozása és az európai uniós szakértőkkel folytatott konzultációk alapján megállapítható, hogy a határrendészeti szervek gazdálkodása, logisztikai támogatása az EU tagállamokban sokszínűséget mutat, de vannak általánosan elfogadott elvek. A nemzetközi tapasztalatok és a gyakorlat is azt igazolja, hogy a költségvetési keretek rögzítése, és a részletes költségvetési tervezőmunka csak hosszabb időtávra kiterjedő döntésekre alapozható. A gazdaságilag fejlett, demokratikus berendezkedésű államokban a feladatfinanszírozás hiánya - az eltérő tervezési időtartam, illetve az elfogadás eltérő módszerei ellenére - nem tételezhető fel. Ezekben az országokban már a tervezés időpontjában projekt szemlélettel készülnek a különböző feladatok finanszírozására. Nincs lehetőség év közben többletigények benyújtására, viszont a megtervezett és megfelelő szinten kontrollált előirányzatok teljes mértékben biztosításra kerülnek.

A Szövetségi Határvédelem (BGS) példája is azt támasztja alá, hogy a működésbiztonság és operativitás szempontjából kiemelkedő jelentőségű a technikai eszközzel való kellő szintű ellátottság és a tevékenységek folyamatos biztosítása (támogatása). A hivatalok ellátási, biztosítási rendszere racionális, feladatorientált. A vegyes gazdálkodási formát követik, de szélesebb körű a normákon alapuló központosított ellátás. A norma szerinti készletek rendelkezésre állnak, illetve pótlásuk folyamatos és megfelelő tartalékot is képeznek. Gazdasági önállósága, mozgásteret a határőr igazgatóságokéhoz képest kisebb, de az ellátásbiztonság magasabb szintű. Az üzemeltetéshez kapcsolódó technikai kiszolgálásokat helyben végzik, a járműveket, technikai eszközöket gazdaságossági megfontolásból elsődlegesen külső szakszervezetekben javítják, de központi javítóbázis fenntartását (elsősorban speciális technika esetében) szükségesnek ítélik. A helyi szerveknél, jól felkészült, több szakterületre specializálódott szakemberek állnak rendelkezésre.

A nemzetközi gyakorlat alátámasztja, hogy a biztonságos működés alapja a szükséges és elégséges tartalék képzése. Jól működő piacgazdaságban a gazdaságosság és szakszerűség miatt előtérbe helyezik a külső szolgáltatások fokozott igénybevételét, ugyanakkor a speciális fegyverzettechnikai, informatikai és híradó anyagokat általában saját, korszerű szakműhelyekben javítják. Az ingatlankezelést általában saját állománnyal végzik, de szinte mindenütt törekvés van a teljes tevékenységi kör kiszervezése.

3. A HATÁRŐRSÉG GAZDÁLKODÁSÁNAK ELEMZÉSE.

A fejezet célja az intézményi beszámolóknak az elemzése, valamint a szakterületek beszámoló jelentéseinek áttanulmányozása alapján objektíven bemutatni és megítélni a Határőrség gazdálkodási lehetőségeinek változását. A vizsgálat az 1992-2002 közötti költségvetési évekre terjed ki.

Az elemzés területei:

- A költségvetés tervezés rendje, módszere, a tervezés realitása.
- A bevételek és kiadások alakulása, belső szerkezete, és a határőrségi vagyon alakulása.
- A Határőrség létszámhelyzetének alakulása.
- A technikai ellátottság helyzete.
- Az ingatlangazdálkodás helyzete.

3.1. A költségvetés tervezés rendje, módszere, a tervezés realitásának megítélése.

A biztonságos működés csak körültekintő, számvetésekkel alátámasztott költségvetés tervezéssel alapozható meg.

A költségvetés tervezés a tervévre vonatkozó előirányzatok (bevételi, kiadási) kimunkálása, összeállítása. Közgazdasági szempontból egy pénzügyi terv, amely tartalmazza a feladatkör ellátásához szükséges bevételeket és felhasználási jogcímeket a tervezési időtartamra vonatkozóan. Formailag jövőre vonatkozó és legjelentősebb terv, amely szisztematikusan tagozódik, és mérlegként kerül publikálásra. Mivel törvényként kerül kihirdetésre, jogilag kötelező érvényű. A tervezés lényege, hogy a szervezet vezetése rendszeresen átgondolja és kidolgozza jövőre vonatkozó céljait, valamint meghatározza az elérésükhöz szükséges programokat, eszközöket, módszereket, intézkedéseket. A tervezés tehát az irányítás és a működés egyik alapja. A költségvetés tervezés fontossága, jelentősége szükségessé teszi az egyes tervezési technikák bemutatását és értékelését.

A teljesítményalapú költségvetési tervezési módszer a piac logikájára épül és az államháztartásban is az inputok és outputok egymáshoz való viszonyára, optimalizálására

törekszik. Ennek a feladatnak természetesen feltétele olyan számviteli rendszerek kialakítása, amelyek mindezeket megfelelő pontossággal képesek regisztrálni. A módszer alkalmazása során az alapvető cél, hogy a fajlagos kiadások csökkenthetők legyenek, az egységnyi költségre eső kibocsátás növelhető legyen, illetve adott kibocsátás ráfordításai minimalizálhatók legyenek. A módszer alkalmazása szükségessé teszi az egyes kibocsátásokra vonatkozó költségek pontos és részletes megfigyelését, normatívák kialakítását. Az egyes normatívák szükségleteknek megfelelő pontos kialakítását követően a módszer lehetővé teszi a támogatás folyósításának bizonyos keretek közötti automatizálását, ezen keresztül a költségvetés nagyobb hányadának normatív alapon történő megtervezését. A módszer alkalmazásának legfontosabb előnye, hogy a működtetési normatívák pontos meghatározása, majd folyamatos karbantartása révén a tevékenység hatékonyságát növeli, illetve a költségvetés összeállítását bizonyos keretek között automatizálhatóvá teszi. Hátránya, hogy a tervezés folyamata nem ad választ arra a kérdésre, hogy vajon az adott programra, tevékenységre, szervezetre szükség van-e. További hátrány, hogy a normatívák folyamatos karbantartásának elmaradása esetén az adott tevékenység, program vagy szervezet alulfinanszírozásával, szükségszerűen működésképtelenné válásával is számolni kell. Magyarországon a teljesítmény alapú költségvetés tervezéssel, illetve az ebből fakadó finanszírozási módszerrel az egészségügy átalakítása során találkozhattunk először az egészségügyi intézmények úgynevezett teljesítmény finanszírozási rendszerének bevezetésével.

A tervezés, programozás, költségvetési rendszer (PPHS) az Egyesült Államokból származik, elsőként hadügyi területen alkalmazták. A tervezési folyamat három fázisra bontható. A tervezés első fázisában a célokat mérik fel, illetve alternatív célokat fogalmaznak meg. A leglényegesebb kérdés a cél definiálása. Ennek során számszerűsíteni kell a jelenlegi helyzetet, meg kell határozni a kívánatos célállapotokat. A második fázisban a célok teljesítéséhez szükséges megoldási változatokat szükséges kidolgozni. Meg kell határozni az adott cél teljesítéséhez szükséges lépések módszereit, választ kell adni arra a kérdésre, hogy az adott cél hogyan, milyen megoldási módokkal érhető el. A tervezés harmadik fázisában, a második fázisban meghatározott egyes programokhoz kapcsolódó előirányzatokat és ezzel egyidejűleg a programok felelőseit kell meghatározni. A módszer alkalmazása során folyamatosan vizsgálni kell, hogy az adott feladatra és az azt végrehajtó szervezetre szükség van-e. A módszer alkalmazásának hátránya, hogy működtetéséhez igen nagy mértékű információ halmazra, nagy adatbázisok létrehozására van szükség. Alkalmazása csak kiterjedt

számítástechnikai támogatással lehetséges. Teljes körű bevezethetőségének korlátja, hogy egyes célokat az államháztartás egészében nem minden területen lehet pontosan számszerűsíteni. A módszer előnyeként tartják számon, hogy lehetőséget ad a statikus költségvetés tervezési szemléletekkel szemben, dinamikus, hosszabb időtávú tervezési időhorizont kialakítására és a gördülő tervezés módszerének alkalmazására. Ezen tervezési technika alkalmazásával lehetőség van rövid, közép, és hosszú távú tervezési elképzelések felvázolására, de a hatékony tervezés alapfeltétele hogy a különböző időtávra elkészített tervek szervesen illeszkedjenek egymáshoz, egymásra épüljenek.

Ebbe a folyamatba kapcsolódhat a gördülő tervezés alkalmazása. A tervezési metodika lényege, hogy a bevételeket és a kiadásokat, illetve az ezeket kiváltó feladatokat több évre előre meg kell tervezni. Ezek makroökonómiai hatásait szervesen illeszteni kell az adott állam hosszú távú gazdaságpolitikájához. A tervezés gördülő jellege abban mutatható ki, hogy minden évben el kell készíteni egy teljes középtávú tervet.

A nullabázisú költségvetés tervezési módszer az Egyesült Államokból, a versenyszférából származik, ott került kidolgozásra. A tervezési technika abból indul ki, hogy az egyes tevékenységekhez, szervezeti elemekhez, programokhoz szükséges kiadásokat minden tervezési időszakban nulláról kiindulva kell felépíteni, meghatározva az adott döntési csomag teljes kiadási szükségletét. A tervezési módszer alkalmazása során az egyes intézmények feladataikat pontosan meghatározzák (mi az adott szervezeti elemnek pontosan a feladata és milyen tevékenységeket végez), specifikálják. Ezekből a tevékenységekből képezik az úgynevezett döntési csomagokat, meghatározva azok fontossági sorrendjét is. Ebből következik, hogy az a szervezet, program vagy tevékenység, amelyik a döntés-előkészítési folyamatban fontosságát egzakt módon nem képes bizonyítani, megszüntetendő. A tervezési módszer költségvetési területen történő alkalmazásával elsősorban a közkiadások növekedését kívánták korlátozni, azonban a nemzetközi gyakorlatban ez a módszer költségvetési területen a hozzáfűzött reményeket nem váltotta be a közfeladat ellátás hatékonysága mérhetőségének nehézségei miatt. A módszer hátránya, hogy rendkívül időigényes a kiadások teljes körű, „nullabázisról” történő kimutatása, valamint a hatékonyság meggyőző bemutatása.

A bázis alapú költségvetési tervezési módszer a tervét megelőző év eredeti előirányzatát bázisként kezeli és ebből kiindulva a tervévi változások számszerű hatásának beépítésével határozza meg a tervidőszak előirányzatait. A költségvetési javaslat alap előirányzathoz és előirányzat többletéből áll. Az alap-előirányzat a tervét megelőző év eredeti előirányzatának a szerkezeti változásokkal és szintre hozásokkal módosított összege. Az államháztartás

tervezési gyakorlatában a korrigált bázisalapú tervezés módszerét alkalmazzák. A korrigált bázis lehetővé teszi az időszakban bekövetkező inflációs hatások mérséklését. A költségvetési irányelvekben rögzítik a Kormány által elfogadott, előirányzat-csoportonként százalékos mértékben külön meghatározott automatizmusokat. A magyar államháztartási gyakorlatban azonban az automatizmusok alkalmazása nem törvényszerű. Személyi juttatások esetében általában sor kerül néhány százalékponttal az infláció tárgy évi mértéke alatti automatizmus alkalmazására, azonban ez a dologi kiadásokra már nem egyértelműen jellemző.

A módszer alkalmazásának előnyeként emelhető ki, hogy az adott költségvetési szerv következő évi költségvetési javaslata áttekinthető és összehasonlítható módon alakítható ki. Amennyiben egy adott költségvetési szerv feladatai a bázis és a következő év viszonylatában nem változnak, az előirányzatok egyszerű matematikai módszer alkalmazásával alakíthatók és külső szemlélő számára is könnyen összehasonlíthatók. A módszer alkalmazásának leglényegesebb hátránya, hogy eleve feltételezi a bázis indokoltságát, amely általában a javasolt előirányzat döntő hányadát képezi, így nem ad kellő eligazítást az adott költségvetési szerv feladatainak és költségvetésének összhangjáról. Különösen nagy gondot jelent, hogy a bázis főként dologi kiadások esetében a költségvetési szerv teljes feladatainak csak egy hányadát képes finanszírozni. Ez a jelenség főleg annak következtében vált általánossá, hogy a központi költségvetés hosszú időn keresztül nem ismerte el a dologi kiadásokra ható erőteljes infláció ellentételezését, a dologi kiadások esetében a bázist alacsony szinten rögzítette, automatizmust nem alkalmazott. Az kiadási és bevételi előirányzati többlet a költségvetési évben jelentkező többletfeladatok ellátására, mennyiségi és minőségi fejlesztésekre szolgál. Lehet egyszeri jellegű vagy a következő év költségvetésébe beépülő.

Az éves költségvetési tervjavaslatban szerepeltetett többletfeladatok azonban teljeskörűen sohasem lettek megfinanszírozva. A költségvetés tervezésének lezárása után született jogszabályokkal járó többletfeladatok költségei pótlólagos betervezésére sincs lehetőség. A vizsgált időszakban nagyszámú olyan új törvény, kormány- és miniszteri rendelet és egyéb jogszabály jelent még, melyek előírásai, illetve végrehajtási feltételeinek megteremtése jelentős többletköltséget jelentett. Ezek olyan új feladatokat határoztak meg, amelyek megkövetelték a Határőrség tevékenységének, módszereinek és szervezetének átalakítását, az új feladatok végrehajtását biztosító szervezeti-, személyi-, és tárgyi feltételek kialakítását. A következőkben, a teljesség igénye nélkül néhány példát sorolok fel ennek alátámasztására. . Jelentős többletkiadással jártak a rendőrségről szóló törvény⁶² egyes előírásai, így különösen a

⁶² 1994. évi XXXIX. tv.a rendőrségről

bírói engedélyhez nem kötött titkosszolgálati eszközök alkalmazásának a költségei (120 millió Ft), valamint a határőrizeti törvénynek a Határőrség nyomozóhatósági feladataihoz kapcsolódó kiadások. Különösen nagy költségvonzattal járt az 1994. május 1-jén hatályba lépett idegenrendészeti törvény⁶³ és a személyeknek az államhatáron történő átadásáról, átvételéről szóló egyezmények (toloncegyszegmények) előírásainak (különösen a szállítási kötelezettségeknek) a végrehajtása.. Kormányhatározat született Rajka autópálya átkelőhely, illetve Ferihegy-2B terminál építésére vonatkozóan, de a Határőrség számára a személyi és tárgyi feltételek (167 fő, ill. 405,4 millió forint) nem lettek biztosítva. Az 1994-ben hatályba lépett 1993. évi CX. (honvédelmi), illetve a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIV. törvények növelték a sorállomány részére biztosított kedvezményeket, illetve bővítette a járandóságokat (zsoldilletmény, pótlékok, stb.) de a fedezet nem került biztosításra. Az 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról, a végrehajtására kiadott 140/1996. Kormányrendelet, illetve a törvény végrehajtására megjelent belügyminiszteri rendeletek újraszabályozták a hivatásos (és szerződéses) állomány besorolását (illetményét és pótlékolási rendszerét), de a szükséges fedezet csak részben lett biztosítva.

Az Országgyűlés 73/1997. illetve a Kormány 2141/1997. határozatában döntött a Határőrség szervezeti továbbfejlesztéséről, ezen belül a sorállomány megszüntetéséről. A Kormányhatározat az átalakítás forrásaként a sorállomány kivonása kapcsán felszabaduló megtakarításokat jelölte meg annak ellenére, hogy az elvégzett számítások mind költségnövekedést prognosztizáltak. Kiemelkedően sok változáson ment keresztül az illetmény és a társadalombiztosítás területe, ami jelentős meg nem finanszírozott többletkiadásokat eredményezett.

3.2. A bevételek és kiadások alakulása, belső szerkezete, és a határőrségi vagyon alakulása

A Határőrségnél 1992-től, a kettős könyvviteli rend bevezetésétől kezdődően vannak a gazdálkodásának elemzésére részletes, összehasonlítható módon rendelkezésre álló adatok. Az éves beszámolók feldolgozása alapján az általam készített táblázatok és diagrammok (29-38. sz. melléklet) bemutatják a teljes időszakot, részletesen azonban csak a sorállomány kivonást követő időszakot értékeltem. Az állandó állománnyal (hivatásos, szerződéses,

⁶³ 1993. évi LXXXVI. tv. a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról

köztisztviselő és közalkalmazott) rendelkező professzionista szervezetek és a döntően sorozott állományra épülő szervezetek összehasonlításából jövőbemutató következtetések nem vonhatók le. A mellékletekből is kitűnik, hogy a hivatásos szervezet fenntartása a magas bérköltségek miatt költségigényesebb. Az előzőekből adódóan hazánkban a hivatásos állományra való áttérést nem költségvetési, hanem jogi, jogállami megfontolások tették szükségessé

A hivatásos szervezet kiemelt előirányzatainak alakulását részletesen, az 5. sz. táblázat tartalmazza.

Az Országgyűlés a Határőrség részére 1999-es költségvetési évre 23. 411, 4 millió Ft kiadási, 511, 4 millió Ft bevételi és 22. 900, 0 millió Ft költségvetési támogatási előirányzatot hagyott jóvá.⁶⁴ Az előirányzat év során 24. 935, 6 millió Ft kiadási előirányzatra növekedett, mert a határregisztrációs rendszer kialakítására 600 millió Ft, míg az orosz államadósság keretében beérkező eszközök ellentételezésére 2. 474, 6 millió Ft külön összeg került biztosításra.

Az 1999. évi jóváhagyott költségvetésből egyértelműen megállapítható volt, hogy csak az alapfeladatok finanszírozását teszi lehetővé megközelítően az előző évinél is alacsonyabb szinten (27. sz. melléklet). A működési kiadások belső arányai tovább romlottak a dologi kiadások terhére. A dologi kiadás növekménye nem volt szinkronban a feladatokkal, valamint a hivatalos infláció mértékével sem. A költségvetésben árnövekedés címén 167,3 millió Ft előirányzat növekmény jelent meg, ami csupán a dologi kiadási előirányzat 4,83 %a. A Határőrség részére biztosított dologi kiadás összegszerűen 397,5 millió Ft volt, kevesebb, mint amit a bázisfeladatok folyó áron történő finanszírozása megkövetelt volna. A Határőrség költségvetési helyzetét tovább rontotta a Bácska-99 feladat végrehajtása, mely 162,5 millió Ft-os többletkiadással járt. További finanszírozási gondot okozott, hogy a Menekültügyi és Migrációs Hivatal likviditási gondjaira hivatkozva egyoldalúan felfüggesztette számláink kiegyenlítését az év során, melyet csak az év utolsó munkanapjain rendezett, így az ideiglenes közösségi szállásokkal összefüggő kiadások is az alapfeladat ellátására tervezett előirányzat terhére lettek megfinanszírozva.

A személyi juttatások területén az 1/1999. BM utasítás alapján végrehajtásra került az 1999. évi bérfejlesztés. A bérfejlesztés nem biztosított forrást az eseti pótlékok illetve a nem rendszeres személyi juttatások növekményére. Így már az év elején 1. 023 millió Ft hiány mutatkozott a személyi juttatásokon és a munkaadókat terhelő járulékokon a költségvetési

⁶⁴ Intézményi költségvetési beszámoló -Határőrség cím; 1999 adatai alapján

létszámhoz viszonyítva. A likviditási zavarok elkerülése érdekében szigorító intézkedések (pl. létszámfelvételek leállítása, munkarendváltás) bevezetésére került sor, és a felhalmozási kiadásokról is 485 millió Ft a működési kiadásokra lett átcsoportosítva. A már említett problémák, illetve az évközi 519, 9 millió Ft-os központi céltartalék elvonás az előirányzat olyan mértékű csökkenését eredményezte, amely a szervezet működésének ellehetetlenülését okozta volna. Ennek elkerülése érdekében a hiány az európai uniós csatlakozáshoz kötődő beruházások egy részének az elhagyásával lett fedezve.

A 2000. évi költségvetésében⁶⁵ a Határőrség részére 22. 436, 7 millió Ft került jóváhagyásra, ami az 1999. évi eredeti előirányzatnak 95,8 %, a módosított előirányzatnak (5. táblázat) pedig csak 89, 97 %-a.

Kiemelt előirányzatok alakulása (1999-2002.)

5. táblázat

Kiemelt előirányzat (M Ft/év)	1999			2000			2001			2002		
	Ere- deti	Módo- sított	Felhasz- nálás	Ere- deti	Módo- sított	Felhasz- nálás	Ere- deti	Módo- sított	Felhasz- nálás	Ere- deti	Mód- sított	Felhasz- nálás
Személyi juttatás	13 281	11 826	11 833	12 206	13 058	13 049	15 414	16 628	16 601	17 781	23 407	23 314
TBJ / MÁJ	4 791	4 048	4 051	4 920	4 762	4 705	5 657	5 686	5 654	5 987	7 393	7 362
Dologi kiadás	3 463	4 587	3 534	2 742	3 512	3 308	3 552	4 281	4 279	4 146	4 859	4 849
Működési kiadások	21 536	20 461	19 418	19 868	21 332	21 062	24 623	26 595	26 535	27 915	35 659	35 526
Felhalmozási kiadások	1 874	4 472	4 311	1 541	2 844	2 561	2 888	4 323	3 331	3 818	4 021	3 396
Kiadások összesen:	23 411	24 935	23 730	21 410	24 180	23 626	27 512	30 931	29 866	31 104	39 682	38 922

A korábbi években tapasztalt reálérték csökkenést ebben az évben már nominálérték csökkenés is követte, így a gazdálkodási mozgástér tovább szűkült. A működési kiadások belső arányai tovább romlottak a dologi kiadások terhére, és feszültséget generált azon automatizmusok hiánya, melyek az inflációs hatások ellentételezését szolgálták volna. A jogszabályokkal lefedett feladatnövekmény előirányzat vonzatait sem lehetett érvényesíteni a 2000. évi költségvetésben. A feladatok bővülésének ellenére a rendelkezésre álló pénzügyi források csökkenése vált meghatározóvá. A helyzetet tovább rontotta az árvízvédelmi feladatok finanszírozása miatti 184, 4 millió Ft elvonás. Ennek következtében a betervezett fejlesztési feladatok (gépjármű-beszerzés, a mobil bevetési központok beszerzése), illetve felújítási munkák (nyírbátori közösségi szállás) maradtak el.

⁶⁵ Intézményi költségvetési beszámoló -Határőrség cím; 2000 év adatai alapján

A dologi kiadások 2000. évi előirányzata az 1999. évi felhasználás 77, 5%-ában került biztosításra, így 2000-ben is a legkomolyabb feszültségpont itt jelentkezett. A kiemelt előirányzat abszolút értékben 730 millió Ft-tal, feladatelvonás nélkül 470 millió Ft-tal csökkent. A titkos információgyűjtéssel, illetve a fedett nyomozók igénybevételével, valamint a fedő intézmények létesítésével kapcsolatos előirányzatok betervezése (120 millió Ft) nem történt meg, mert a tervezési időszak megelőzte a BM utasítás kiadását

A felújításokra eredeti előirányzatként az 1999-es évihez viszonyítva 52, 7 millió Ft-tal kevesebb lett jóváhagyva, amely az évközi elvonásokkal együtt 456, 6 millió Ft-ra csökkent.

A 2001. és 2002. évi költségvetési törvény a Határőrség részére – az EU csatlakozással együtt járó létszámbővülés és szervezetkorszerűsítés miatt - a korábbi időszakhoz képest látszólag kedvezőbb költségvetési pozíciót eredményezett. Az előirányzat a 2000. évi eredeti előirányzathoz viszonyítva 23, 3 %, míg a módosított előirányzathoz viszonyítva 14, 4 % növekményt mutat. Célirányosan támogatta a finanszírozási lehetőséget⁶⁶ a határregisztrációs rendszer működtetésének többletköltségeire biztosított 200 millió Ft, a bérfejlesztésre jóváhagyott 864, 7mFt, a minimálbér összegének felemelésére engedélyezett 22, 1 millió Ft, továbbá a védelmi feladatok többletköltségeinek ellentételezésére szolgáló 4.737, 8 millió Ft, valamint az egyszeri kereset-kiegészítés fedezetéül kapott 172 millió Ft. A finanszírozását azonban behatárolta és egyben forrás szűkülést eredményezett a 2, 1%-os (184, 4 millió Ft-os) kormányzati céltartalék elvonás, az árvízvédelmi feladatok miatti 348,9 millió Ft-os, és az egészségügyi szervek összevonása miatti 13, 4millió Ft-os előirányzat csökkentés. A lehetőségeket tovább szűkítette a Belügyminisztérium irányítása alatt álló szervek részére történő létszámátadásokkal összefüggő 79, 1 millió Ft-os, valamint a Microsoft Nagyvállalati Szerződés megkötése miatti 210 millió forintos előirányzat elvonás. A költségvetésbe beépülő előirányzat elvonások a rendelkezésre álló források allokációját tette szükségessé, így a védelmi feladatok fedezetéül szolgáló (NATO) többletforrásból 779, 9 millió forintot az elvonások ellentételezésére és a képzés finanszírozására kellett fordítani.

A korábbi évek alulfinanszírozottsága és a technikai fejlesztéssel párhuzamosan jelentkező működtetési és üzemeltetési költségnövekedés fedezete a dologi kiadások növekedése ellenére továbbra sem volt biztosított.

⁶⁶ Intézményi költségvetési beszámoló -Határőrség cím; 2001 év adatai alapján

Az értékelt időszakban a személyi juttatások 99,8 %-os, gyakorlatilag teljeskörű felhasználást mutatnak. A 2001. január 1-i hatállyal⁶⁷ megvalósult illetményemelés a hivatásos és köztisztviselői állomány esetében átlagosan 8,75 %-os, a közalkalmazottaknál 12 %-os illetménynövekedést eredményezett. Ingatlan felújításra közel 730 millió Ft lett felhasználva, melyből a leromlott műszaki állapotú ingatlanok felújítására és a schengeni normáknak megfelelő új határőrizeti kirendeltségek kialakításának finanszírozására került sor. Ennek keretében Körmend, Létavértes, Dejtár HÖK, valamint a Győri és a Balassagyarmati Határőr Igazgatóságok konyháinak felújítása és a Nagykanizsai Határőr Igazgatóság épületének felújítása valósult meg.

Fejezeti kezelésű beruházási előirányzatból (400 millió Ft) megvalósult az Orosházi Határőr Igazgatóság épületének, valamint Lökösháza HÖK-nek az átalakítása. Beruházással megvalósult technikai fejlesztés keretében összesen több mint 54. 000 különböző technikai eszköz került üzembehelyezésre. A beruházási források lehetővé tették a távközlési hálózat rekonstrukciójának elindítását, a határőrizeti, határforgalmi, idegenrendészeti, bűnügyi munka informatikai és távközlési korszerűsítését. Az előzőekben megfogalmazott gazdálkodást érintő tényezők 6, 7 % eszközállomány növekedést idéztek elő. Ugyanakkor a biztosított előirányzat a ténylegesen szükséges amortizációs cserék csak kb. 20 %-ra biztosított forrást, és nem nyújtott fedezetet a szükséges, de évek óta húzódó egyéb beszerzések megvalósítására sem.

A Határőrség részére a költségvetési törvényben a 2002. évre 31. 130 milliárd forint került jóváhagyásra, ami a 2001. évi eredeti előirányzathoz viszonyítva 13 % növekedést jelentett. A tervezési időszak számvetései alapján ez a növekmény 789 fő felvételének bér és ennek járulékvonzatai forrásszükségletét is biztosította. A kétéves költségvetés miatt azonban a tervezetnél magasabb infláció miatti kiadásnövekmény beépítésére nem volt lehetőség.

A finanszírozási lehetőségeket bővítette a 2001.július 1-ei és a 2002 január 1-ei bérfejlesztés többlet kiadásaira biztosított, a kétéves költségvetés miatt a módosított előirányzatban (3. ábra) megjelent 2.500 ill.294,3 millió forint valamint a minimálbéremelésre adott 39 millió forint.⁶⁸

Elvonásként jelentkezett a Microsoft Nagyvállalati Szerződés miatti 210 millió forintos, a vírusvédelmi költségekhez való hozzájárulás 13, 9 millió forintos, illetve a létszámátadás

⁶⁷ 7/2001. (Bk.3.) BM utasítással elrendelt

⁶⁸ Intézményi költségvetési beszámoló -Határőrség cím; 2002 év adatai alapján

miatt elvont 177,5 millió forint. Az üzemeltetési és működtetési terület finanszírozására rendelkezésre álló forrás 16,7 %kal emelkedett a NATO feladatokra biztosított források révén.

Az 2003-as költségvetési évben a bevezetett központi megszorító intézkedések hatására a helyzet a vártnál is kedvezőtlenebbül alakult. Az elvonások miatt a 39.264 millió Ft-os módosított előirányzat az előző évi teljesüléshez képest egy százalék alatti növekményt jelentett, ami még az előző évi bérfejlesztés 2003-as évre áthúzódó hatásaira sem nyújtott fedezetet. A fentiek miatt a Határőrségnek tudomásul kellett venni, hogy a tervezett és engedélyezett 893 fő felvételére ebben az évben nem kerülhet sor, így nem tartható a tervezett uniós létszámra való átállás ütemezése. A dologi kiadásokra biztosított 4.554 millió Ft az előző évi felhasználás 93 %-a, ami már nominálértékben is csökkenést jelent, miközben a feladatok (az előző évi létszámbővülés, rendszerbe állt új technikai eszközök üzemeltetése stb.) folyamatosan bővültek.

A vagyoni helyzet alakulása

A Határőrségnél 1992-ben a vagyon-felmérés időszakában a vagyon 90 % -át a befektetett eszközök, ezen belül is 80 %-ban az ingatlanvagyon képviselte.⁶⁹ Az immateriális javak (32. sz. melléklet) aránya nem volt számottevő. Az igazgatóságok forgóeszkőzzel 10% alatti arányban rendelkeztek, ez okozza a befektetett eszközök aránymutatójának (6. táblázat) kiemelkedően magas értékét. A forgóeszközök 85 %-át a készletek adták. Az eszközállomány 1996-ig gyakorlatilag stagnált (31. sz. melléklet), csak a magas infláció miatt nem következett be nagyarányú vagyonvesztés.

A nagymértékű áttörést az EU csatlakozásra való felkészülés keretében a COP, PHARE és egyéb programok beindítása jelentette. Ezt követően a Határőrség vagyonának (31. sz. melléklet) változását a folyamatos növekedés jellemzi, és kedvezőbbé vált a befektetett eszközök megoszlása is. Az 1999. évi törést (31. sz. melléklet) a három tanintézet kiválása (vagyonukkal együtt közvetlen BM alárendeltségbe kerültek) okozta, melyet csak a 2001-es év végére sikerült kiegyenlíteni. Az ellentételezést a megvalósult fejlesztések tették lehetővé.

⁶⁹ Intézményi költségvetési beszámoló –mérleg- Határőrség cím; 1992 adatai alapján

A vagyon elemenkénti vizsgálatánál a legdinamikusabb ugrás az immateriális javak (szellemi termékek, programok, stb.) tekintetében tapasztalható, de ez alapvetően abból adódik, hogy az elmozdulás nagyon alacsony szintről indult.

Az ingatlanállomány értéke (32. sz. melléklet) a sorállomány kivonását követően ismét kismértékű emelkedést mutat. Ennek oka az uniós felkészülés jegyében beindított beruházási és felújítási programok beindulása.

A tárgyi eszköz állományon (35-38. sz. melléklet) belül erőteljesen megnőtt a gépek, berendezések, járművek aránya.

A vagyon folyamatos emelkedése a beszerzési (bruttó) és a nyilvántartási (nettó) érték közötti olló nyílásával együtt valósult meg. Azonban továbbra is fennmaradt a forgóeszközök alacsony szintje, ami a dologi kiadások tartós alulfinanszírozottsága miatt működésbiztonsági problémákat mutat.

Befektetett eszközök arányának mutatója (1992-2002.)

6. táblázat

Befektetett eszközök arányának mutatója %-ban (befektetett eszközök/ összes eszköz)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Határország	89,0	89,8	89,0	88,8	90,3	89,7	68,7	66,8	70,8	69,7	75,5
Határország Országos Parancsnokság	27,2	38,0	41,5	46,5	11,9	51,3	9,5	22,7	26,3	33,8	42,8
Szombathely Határőr Igazgatóság	88,5	90,5	92,0	92,2	93,5	91,9	86,6	88,3	90,1	88,3	94,8
Balassagyarmat Határőr Igazgatóság	91,5	91,5	91,9	91,5	144,0	89,2	84,3	69,7	87,8	87,0	88,1
Nyírbátor Határőr Igazgatóság	91,6	92,3	92,4	94,0	94,1	96,0	95,5	91,1	91,1	88,4	90,7

Az értékcsökkenés minden évben folyamatos növekedést mutat, ami a tárgyi eszközök állományának növekedéséből és ezen belül a rövid amortizáció idejű tárgyi eszközök (elsősorban a számítástechnikai eszközök) arány növekedéséből adódik.

Forgóeszközök aránymutatója (1992-2002.)

7. táblázat

Forgóeszközök aránymutatója %-ban (forgóeszközök/ összes eszköz)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Határország	11,0	10,2	11,0	11,2	9,7	10,3	31,3	33,2	29,2	30,3	24,5
Határország Országos Parancsnokság	72,8	62,0	58,5	53,5	55,3	48,7	90,5	77,3	73,7	66,2	57,2
Szombathely Határőr Igazgatóság	11,5	10,1	8,0	7,8	6,5	8,1	13,4	11,7	9,9	11,7	5,2
Balassagyarmat Határőr Igazgatóság	8,5	8,5	8,1	8,5	12,9	10,8	15,7	12,0	12,2	13,0	11,9
Nyírbátor Határőr Igazgatóság	8,4	7,7	7,6	6,0	6,1	4,0	4,5	8,9	8,9	11,6	9,3

A 7. táblázat alapján látható, hogy a forgóeszközök aránya – a Határőrség Országos Parancsnokság kivételével – rendkívül alacsony, azonban ez más költségvetési szervekkel összehasonlítva nem mondható szokatlannak.

Az igazgatóságokon a forgóeszközök aránya⁷⁰ 1992-2002 között kisebb kilengésekkel, de stagnált. Határőrségi szinten 1998-ban erőteljesen nőtt, majd egy magas szinten stabilizálódott. A Nyírbátori Határőr Igazgatóságon az 1997-1998 évi csökkenés az igazgatóságon megvalósult beruházások aktiválása miatt következett be. Bár a készletek állománya a vizsgált időszakban növekedett, ennek ellenére a forgóeszköz lekötés alig változott. Ez annak tudható be, hogy a készletek más forgóeszközökkel közel azonos arányban változtak.

A tőkefeszültség mutató szerint a Határőrség és az igazgatóságok is csak jelentéktelen idegen tőkével rendelkeznek, ezért egyértelműen tőkeerősök.

Forgóeszközök aránymutatója (1992-2002.)

8. táblázat

Tőkefeszültség mutató %-ban [kötelezettségek/ (saját tőke + tartalékok)]	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Határőrség	1,3	1,1	1,1	1,4	1,5	1,9	4,2	1,0	0,6	3,3	0,9
Határőrség Országos Parancsnokság	19,0	11,2	6,8	8,2	13,9	6,8	10,0	0,8	1,1	9,0	2,0
Szombathely Határőr Igazgatóság	0,1	0,9	1,3	0,8	1,2	1,9	1,2	0,9	0,7	0,7	0,9
Balassagyarmat Határőr Igazgatóság	1,5	1,6	0,0	0,0	0,0	1,4	8,1	1,0	1,0	0,5	0,6
Nyírbátor Határőr Igazgatóság	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	0,1	0,4	0,3

A likviditási mutató általánosságban magas, az erős ingadozása azonban nem okoz veszélyt. A követelések és kötelezettségek állományváltozásának tendenciáját elemezve azt tapasztaljuk, hogy ez a lakás és családalapítási támogatásban részesülők viszonylag nagy száma miatt permanens növekedést tükröz.

Működési biztonság mutatója (1992-2002.)

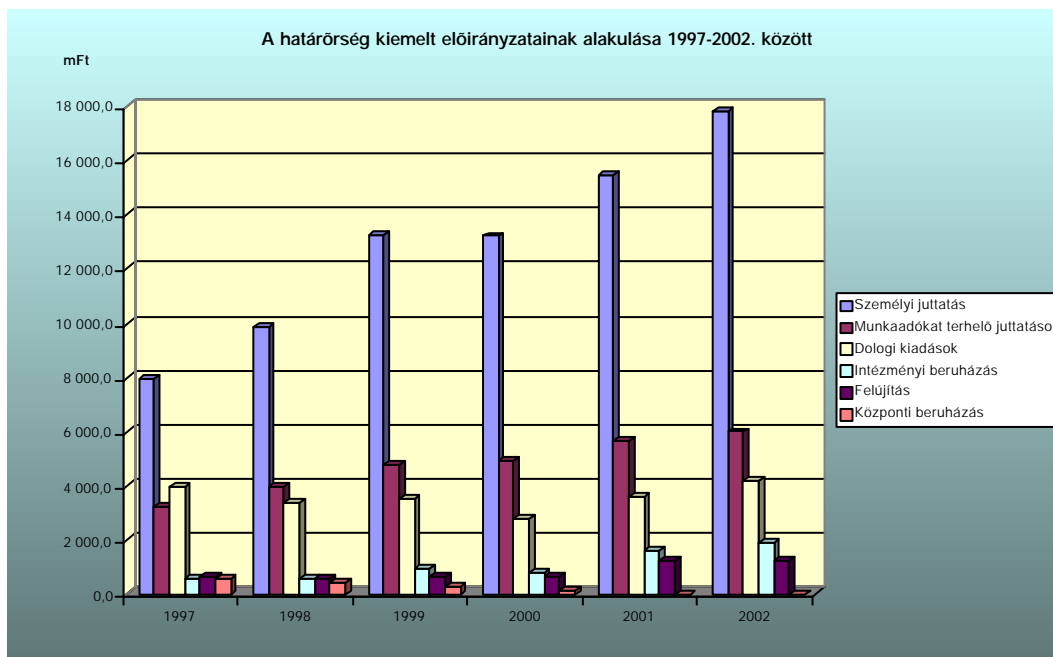
9. táblázat

Működési biztonság mutatója %-ban (saját tőke+ tartalékok/ befektetett eszközök)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Határőrség	110,9	110,1	111,1	111,0	109,1	109,5	139,7	148,3	140,3	138,9	131,4
Határőrség Országos Parancsnokság	309,0	236,6	225,7	198,9	862,5	182,4	957,1	437,4	375,9	271,1	229,0
Szombathely Határőr Igazgatóság	112,9	181,6	107,4	107,6	105,6	106,8	114,0	112,3	110,2	112,5	104,7
Balassagyarmat Határőr Igazgatóság	107,6	107,6	107,5	109,2	69,4	110,6	109,7	142,1	112,8	114,4	112,9
Nyírbátor Határőr Igazgatóság	108,8	108,2	108,1	106,4	106,4	104,2	104,4	109,6	109,6	112,7	109,9

A szervezet működésbiztonsága megfelelő, bár a mutató (9. táblázat) – az országos parancsnokság kivételével – csak kismértékben haladja meg a 100 százalékot. Ez az érték

azonban a Határőrségnél az eszközök összetételét és a kötelezettségek mértékét figyelembe véve elegendőnek mutatkozik

A kiadásoknál (3. ábra) csak a személyi juttatások bővültek évente erőteljesebben, ami a feladatrendszer növekedését, valamint a létszámnövekedést is figyelembe véve nem kedvező.



3. ábra. A kiemelt előirányzatok alakulása (1997-2002.)

A bázisalapú tervezési rendszer a sarokszámok alkalmazása miatt nem követi a folyamatos létszámbővüléssel együtt járó szervezetfejlesztési folyamatot. A bázis, főként dologi kiadások esetében még a Határőrség jogszabályokkal lefedett feladatait sem képes teljességében finanszírozni. A központi költségvetés hosszú időn keresztül nem ismerte el a dologi kiadásokra ható erőteljes infláció ellentételezését, a dologi kiadások esetében a bázist alacsony szinten rögzítette, automatizmust nem alkalmazott.

Az éves költségvetési tervjavaslatban szerepeltetett többletfeladatok teljes körűen sohasem lettek megfinanszírozva.

A költségvetés tervezési folyamat lezárása után született jogszabályok hatálybalépésével együtt jelentkező többletfeladatok finanszírozása nem biztosított, mivel az utólagos tervesítésre nincs lehetőség. Ha a kiadásokat vizsgáljuk a főbb mutatók alapján (3. ábra),

⁷⁰ Intézményi költségvetési beszámoló -Határőrség cím; 1992-2002 adatai alapján

akkor megállapíthatjuk, hogy a Határőrség alaptevékenysége elsősorban bérigényes alaptevékenység. A kiadások közel 80%-a személyi kiadás, illetve munkáltatót terhelő járulék, a fennmaradó 20%-on osztoznak a dologi kiadások és a Határőrség hosszú távú működését elősegítő felhalmozások. (A felhalmozási kiadásoknál nem szerepelnek a fejezet, illetve kormányzati szintű beruházások.) A dologi kiadások alakulása rendkívül kedvezőtlen. Az 1997-1998 évi felfutást az orosz államadósság keretében biztosított eszközök átvezetése okozta.

Össességében megállapítható, hogy a Határőrség vagyona növekvő tendenciát mutat, és ezzel párhuzamosan összetétele is kedvezően változik. Ugyanakkor a vagyonbővülést nem követi a vagyon racionális működtetését és megővését biztosító források bővülése.

3.3. A Határőrség létszámhelyzetének alakulása

Határőrségnél 1998-ban megtörtént a tisztán hivatásos szervezetre történő áttérés, befejeződött a sorozott állomány kivonása, ami tovább erősítette a szervezet rendvédelmi jellegét. Az állomány kivonásával párhuzamosan a szervezet rendszeresített létszáma 30%-al csökkent.

A rendszeresített létszám alakulása (1989-1998.)

10. táblázat

Év/ fő	tábornok, tiszt	zászlós, tiszthelyettes	köz- tisztségviselő	köz- alkalmazott	sor	összesen
1998.04.01.	2 541	8 542	103	2 559	-	13 745⁷¹
1997.05.01.	2.396	8581.		2.743	7.800	21.520
1995	2 355	6 858		2 743	6357	18 313
1992	2 393	4 020		2 260	9548	18 221
1989	1 896	1 252		1 602	14191	18 941

Az 1997-es létszámban már szerepel a megemelt zászlósi és tiszthelyettesi létszám, megteremtve a hivatásos felvétel státuszfeltételét. Az 1998. április 1-jével kiadott állománytáblában a tiszti létszám megemelésre került, mert ez jobban igazodott a szervezetfejlesztés objektív lehetőségeihez. Ugyanakkor előre látható volt, hogy a szükséges és a követelményeknek is megfelelő tiszthelyettesi állomány felvétele (a tiszthelyettesi pálya akkori alacsony presztízse, a nem kellően vonzó illetmény és az utánpótlást biztosító intézményi háttér hiányában) nehézségekbe ütközik.

⁷¹ A határőrség rendszeresített státuszához tartozik még 225 ösztöndíjas hallgatói státusz.

Év/ fő	tábornok, tiszt	zászlós, tiszthelyettes	köz- tisztviselő	köz- alkalmazott	sor	összesen
1998. 12.31	1831	6..684	79	2237		10.831

A feltöltöttség azonban még a vártnál is kedvezőtlenebbül alakult. A pályázók többsége egészségügyi illetve fizikai alkalmatlanság miatt nem felelt meg. Ennek következtében a tényleges létszám 1998 év végére még a 11.000 főt sem érte el. A létszámok és belső összetételük alakulását részletesen a 14. -16. sz. melléklet szemlélteti. A sorállomány kivonásával párhuzamosan –1998. április 1.-jei hatállyal – átalakításra került a Határőrség teljes vezetési-irányítási rendszere. A vezetés úgy ítélte meg, hogy a feleslegessé vált áttételek és párhuzamosságok megszüntetése az irányító szervezetek rendszeresített létszámának mintegy 25 %-s csökkentésére ad lehetőséget. A vezetési rendszer átalakításával az Országos Parancsnokságon a rendszeresített létszám 444-ről 345-re csökkent.

Az Országgyűlés 7/2000. (II. 16.) határozata alapján a Határőrség rendszeresített létszámát 14.000 főben határozta meg, amiből 2.200 tiszti (15,7%). 9.855 zászlósi, tiszthelyettesi (70,4%), 1.800 köztisztviselői, közalkalmazotti (12,9%), és 145 (1%) felsőoktatási hallgatói beosztás, illetve munkakör. Az engedélyezett 14.000 státusból 274 tiszti és 214 zászlósi illetve tiszthelyettesi státust a rendelkezési állomány (katonai felsőoktatás, rendvédelmi szakközépiskolák) részére, 145-öt pedig felsőoktatási hallgatói státusként kell biztosítani, így a Határőrség szervezeteinél szabadon mindösszesen 13.367 státus használható fel.

A Határőrség 2002. december 31-ei tényleges létszáma 11.760 fő (88 %), ebből tiszt 1.604 fő, zászlós, tiszthelyettes 8557 fő (915 szerződéses), köztisztviselő és közalkalmazott pedig 1.599 fő.

A Határőrség követelményszintű működéséhez szükséges személyi feltételek biztosítása mellett folytatódott az uniós követelményeknek megfelelő szervezeti struktúra kialakítása, javult a toborzó és állományba vételi munka, ezzel párhuzamosan javult a szervezet állomány megtartó képessége. Ugyanakkor a költségvetési törvényekben személyi kiadásokra biztosított előirányzatok nem nyújtottak fedezetet a tervezett és engedélyezett létszámbővítésekre.

A képzési formák igazodnak az egyes állománykategóriák képzési igényeihez. A rendészeti szakközépiskolában elsődlegesen a határrendszettel kapcsolatos alap- és szakismeretek oktatása folyik, az iskolák szakképzést folytatnak. Egyben itt történik a tiszthelyettesi és a szerződéses állomány továbbképzése is. Belügyi szinten azonban hiányzik a gazdasági szakterület igényeit kielégítő szakképzés.

A tiszti állomány alapképzése a ZMNE Hadtudományi karán és a Rendőrtiszti Főiskolán folyik, a képzésben fokozott súlyt kapott a jogtudományi vezetéstudományi, a kriminológiai és kriminalisztikai és a rendészeti (határrendészeti) ismeretek oktatása. A végzett tisztek már megalapozott nyelvtudással (középfokú nyelvvizsgálóval) kerülnek ki. A vezetői állomány utánpótlása a ZMNE kiegészítő szakán szereshető egyetemi végzettséggel biztosított.

3.4. A technikai ellátottság helyzete

A határőrizeti tevékenység eredményességéhez, az állomány hatékony felhasználásához nélkülözhetetlenek a korszerű eszközök. Az elmúlt időszakban az EU csatlakozásra való felkészülés során a különböző programok alapján jelentős technikai fejlesztések kerültek végrehajtásra a Határőrségnél:

- COP'97 program keretében
 - a határforgalom ellenőrzést segítő technikai eszközök és felszerelések;
- COP'98 program keretében
 - mobil hőérzékelő-felderítő rendszerek (hőkamerák), járőrfelszerelések;
- COP'99 program alapján
 - útzárak, járőrfelszerelések, megkülönböztető jelzések, lépésérzékelők, járőrhajók,
 - hajónavigációs rendszerek, mobil bevetési központok, kézi hőkamerák, ügyvitel-technikai eszközök és
 - fotótechnikai eszközök, kézi fémkeresők, kábítószer-azonosító készletek, speciálisan kialakított ellenőrző buszok (schengen-busz), hőkamerák;
- COP'2000 program alapján
 - csapatszállító autóbuszok,
 - kézi és mobil hőérzékelő-felderítő rendszerek;
 - a határforgalom ellenőrzést segítő technikai eszközök és felszerelések
- Egyéb programok alapján
 - hőkamerák, reagáló járművek, éjjellátók és üldöző gépjárművek beszerzése, valamint a NIVA program valósult meg..

A Phare finanszírozásban megvalósult programok keretében leszállított számítástechnikai eszközök, mobil bevetési központok, speciális ellenőrző gépjárművek, kézi-rádiók elsősorban a tervezett külső határok igazgatóságai, határőrizeti kirendeltségei, határvadász századai, valamint bűnügyi és felderítő szervezetek részére lettek leosztva.

A digitális technológiák széleskörű alkalmazásával létesített távközlési infrastruktúra már megfelel az uniós követelményeknek, lehetővé teszi a központi nyilvántartások gyors elérését. A határregisztrációs rendszer, a Robotzsaru-2000 és más hálózati programok üzemeltetése eredményes segíti a rendészeti feladatok követelményszintű ellátását. A Határregisztrációs rendszer alapvetően jól működik.

A COP programok keretében (az egyes programok tartalmát a 41. sz. melléklet tartalmazza) 2002-ben 5, 4 Mrd forint (2, 8 Mrd Phare és 2, 6 Mrd költségvetési keret) értékű technikai fejlesztés valósult meg. Ennek keretében 26 schengen busz, 13 navigációs berendezéssel ellátott járőrhajó, 412 készlet útzár, 145 készlet lépésérzékelő, 500 kézi és 400 gépjárműbe szerelhető járőrrádió, valamint 111 kézi hőkamera került rendszeresítésre. Ez megnövelte a szárazföldi és vízi mobilitást és jelentősen fokozta a vizuális felderítő-képességet. A légi mobilitás illetve a légi felderítés lehetősége továbbra sem biztosított. A technikai eszközök tömeges rendszerbeállítása és hatékony alkalmazásának eredményeként jelentős mértékben javult a határőrizet eredményessége (3. sz. melléklet), ezen belül is a külső határokon a zöldhatár őrizetének megbízhatósága.

A nagyarányú technikai fejlesztés ellenére az EU által nem preferált területeken a helyzet továbbra is kedvezőtlen. A meglévő pisztolyok erkölcsileg elavultak, azonnali cserére szorulnak. A 2003-2004-re tervezett 1.050 db Parabellum pisztoly beszerzéssel a helyzet várhatóan javul, de nem oldódik meg. A fegyver és felszerelések cseréje költségigényes, csak a Bevetési Főosztály speciális fegyverzeti és egyéb felszerelési igénye összesen 1.118,8 millió Ft-ot tesz ki.

Az ügyviteli-technikai eszközök 50%-a, az egészségügyi felszerelések és anyagok közel 70%-amortizálódott. Az egyéni vegyivédelmi eszközök 95%-ának a szavatossága lejárt, a kollektív védőeszközök teljes egészükben amortizálódtak, illetve elavultak. A lövedékálló mellények szavatossági ideje lejárt, bevizsgálásra szorulnak. A dologi kiadások szűkössége azonban erre nem ad fedezetet.

Az orosz államadósság törlesztése keretében átvett BTR-80 harcjárművek (66 db) és METISZ irányítható rakéta komplexumok (80 db) felesleges készletként jelentkeznek.

A járművek kihasználhatósági foka nem kedvező, a fejlesztést nem követte az üzemeltetésre fordítható források növekedése.

A tárgyi eszközök használhatósági foka a COP programok keretében tömegesen beérkezett új eszközök miatt folyamatosan megfelelő, belső tartalma azonban a szervezet szempontjából, egyes területeken nem kedvező.

A korszerű technikai eszközök tömeges rendszerbeállításával javult a zöldhatár őrizetének eredményessége.

3.5. Ingatlangazdálkodás elemzése

A Határőrség ingatlangazdálkodását⁷² a strukturális felosztás alapján három jól elkülöníthető csoportra lehet felosztani. Az ingatlanok számának arányát tekintve a bérebe adott objektumok képviselik a legkisebb csoportot, ugyanakkor jelentős szerepe van a Határőrség részére kötelezően előírt bevételi kötelezettség teljesítésében.

Az ingatlanok második csoportját a bérebe vett (mintegy hetven darab) ingatlan képviseli. A határátkelőhelyeken a Vám-és Pénzügyőrség vagyongazdálkodásában lévő objektumokban kerültek elhelyezésre a határforgalom ellenőrzésére hivatott határőr szervek. Az igénybe vett helyiségek után 1998-ig bérleti díjat fizetett a Határőrség, azonban jogszabályi ellentmondások alapján jelenleg a bérleti díj fizetés kérdésében tárgyalások folynak. Jelenleg a Határőrség csak a közüzemi díjakat változatlanul fizeti. Ebbe a kategóriába tartoznak a MÁV-tól és LRI-től bérelt objektumok is. A Budapesti Határőr Igazgatóság teljes egészében bérleményben került elhelyezésre.

Az ingatlanok számát tekintve a legnagyobb és egyben az ingatlangazdálkodás szempontjából a legmeghatározóbb tényező a saját vagyongazdálkodásában lévő ingatlanok csoportja. Ez felöleli a határőrségi vagyongazdálkodók vagyongazdálkodásában lévő valamennyi ingatlant. A vagyongazdálkodói szerződések megkötésével egyidejűleg lefolytatott felülvizsgálatok, az elmúlt évek ellenőrzései és a földhivatali egyeztetések révén a Határőrség ingatlanállománya konkretizálódott, azonban továbbra is több ingatlan vagyongazdálkodói joga sem tisztázott.

Az ingatlangazdálkodás terén a továbbiakban kiemelt hangsúlyt kell helyezni a folyamatos helyzetértékelésre, és az új feladatok tükrében dönteni kell, hogy mely objektumokat érdemes felújítani, korszerűsíteni, és melyek azok amelyek a Határőrség hosszú távú céljaiban nem szerepelnek, vagy kisebb hangsúlyt kapnak.

⁷² Ingatlan gazdálkodási koncepció-Éllátási Fenntartási Főosztály 2002.

A szolgálati feladatok ellátásához nélkülözhetetlen ingatlanállomány kialakítása a felesleges objektumok hasznosításával és a szükséges objektumok kialakításával, megvásárlásával válhat racionálissá. Ez a folyamat kezdődött el az elmúlt években. A Határőrség a hivatásos határőrízetre történő átállás előtt több mint ezer különálló helyrajzi számú ingatlannal rendelkezett, és a Határőrség vagyonának a zömét az ingatlanvagyon képezte. A szervezeti változások következtében folyamatosan váltak feleslegessé ingatlanok, amelyek hasznosítása 1996-ig két nagy ütemben történt.

Az első két ütem értékesítési eljárása során - külső lebonyolító cég közreműködésével nyilvános pályázat, illetve versenytárgyalások útján - összesen 128 db olyan felépítményes ingatlan értékesítésére került sor, melyek a szolgálati feladatok ellátásához feleslegessé váltak.

Azon ingatlanok esetében, ahol a többszöri pályáztatás sem vezetett eredményre és nem volt várható a piacképes kereslet megjelenése, a további állagromlás megakadályozása érdekében a Belügyminisztérium engedélyével a Határőrség kezdeményezte a térítésmentes átadást az akkori Kincstári Vagyonkezelő Szervezet részére. Ezen ingatlanok átadására 1995 januárjában került sor, így újabb 36 db ingatlannal csökkent a Határőrség ingatlanállománya.⁷³

Az 183/1996.(XII:11) Kormányrendelet⁷⁴ a kezelői jogokat a tényleges használókhoz telepítette, és ennek folyományaként az Országos Parancsnokság valamint a Határőr Igazgatóságok, „az állami feladatok ellátásának és működési feltételeinek biztosítása érdekében” vagyonkezelési szerződéseket kötöttek a Kincstári Vagyon Igazgatósággal. Ezzel a kezelői jogok végleges rendezése megtörtént.

A sorállomány kivonását követően (1998-ban) 975 db ingatlan volt a Határőrségi vagyonkezelők kezelésében. Ez az ingatlanállomány 777 db üres földterületet és 198 db felépítményes ingatlant tartalmazott. Az 1999-ben kapott belügyminiszteri engedély alapján a jogszabályi előírásoknak megfelelően az igazgatóságok az értékesítés megkönnyítése és meggyorsítása érdekében – a Belügyminisztérium Műszaki Főosztály és a Határőrség Országos Parancsnokság felügyelete mellett – a Kincstári Vagyon Igazgatósággal megállapodásokat kötöttek a kezelésükben lévő feleslegessé vált ingatlanok elidegenítésére. A fentiek alapján 50 db zömében felépítményes ingatlan vagyonkezelő körből történő

⁷³ Határőrség Gazdasági Főigazgatóság Ellátási és fenntartási főosztály által szolgáltatott adatok alapján

⁷⁴ 183/1996.(XII:11) Korm. rendelet A kincstári vagyon kezeléséről, értékesítéséről és a vagyonnal kapcsolatos egyéb kötelezettségről.

kivonására készült javaslat, melyből 2002 végéig 21 db felépítményes ingatlan került elidegenítésre. Az értékesítést megnehezítette, hogy az ingatlanok felépítményei zömében elavultak, a hatályos építészeti előírásoknak, normatíváknak nem felelnek meg, túlbecsült bruttó forgalmi értékűek, ugyanakkor az értékesítés rendje is bürokratikus. A művelési ág miatt nem értékesíthető területek Kincstári Vagyoni Igazgatóságnak való átadása folyamatban van.

Az ingatlan beruházások, átalakítások és felújítások zöme a leendő uniós külső határokra koncentrálódott. A fejlesztés keretét a jóváhagyott típuskirendeltség adta, amelyben az elfogadott típus terv figyelembevételével kezdték meg az objektum beruházások tervezését, illetve a meglévő kirendeltségek átalakítását, bővítését.

Az ingatlangazdálkodás szerves részét képezi az objektumok felújítása, karbantartása és üzemeltetése. Az ingatlanállomány értéke és a felújításokra rendelkezésre álló pénzügyi lehetőségek (2002-ben 945 millió forint) nem állnak arányban. Ennek köszönhetően az objektumok műszaki állaga erősen leromlott. Az ingatlanállomány felújítására, karbantartására nem jutott elegendő pénz. Az ingatlanok tényleges üzemeltetésére igazgatóságoként (átlagosan 30 objektumra) mindössze 4 fő jut. Az ingatlanok üzemeltetése a vagyonkezelőknél összpontosul, így a jelenlegi rendszerben könnyen átlátható irányítható és ellenőrizhető, a gondok forrása a szükséges anyagi fedezet hiánya. Az üzemeltetési költségek adottak, ezért a reálértékben csökkenő dologi kiadások mellett az üzemeltetést csak a felújítások, állagmegóvások terhére lehet fedezni.

3.6. A feladatrendszer és a gazdasági feltételrendszer ellentmondásai.

Az államháztartás elszámolási és információs rendszerének mai magyarországi állapota nem ad módot a közösségi gazdálkodásba vont erőforrások felhasználásának megfelelő követésére, még kevésbé annak mérlegelésére, hogy az erőforrásokkal való gazdálkodás megfelel-e valamely hatékonysági kritériumnak. Ennek mindenképp előtt az oka az, hogy az erőforrásokat az éves költségvetések a végrehajtó intézményekhez, s nem a végrehajtandó feladatokhoz rendelik, s ezért az egyes tevékenységek költségfelhasználása közgazdasági értelmét tekintve nem ítéltető meg. Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje⁷⁵ módot adna a

⁷⁵ Részletesen kifejtve Pete Péter: Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje Közgazdasági Szemle, XLIV. évf., 1997. február (150-164. o.)

mikroökonómiai hatékonysági szempontoknak az állami szektoron belüli érvényesítésére, és ezáltal egy olcsóbb, hatékonyabb és kevésbé bürokratikus rendszer létrehozására.

A közszükségletek kielégítése és a magán-szükségletek kielégítése csak a lebonyolítás és finanszírozás módjában különbözik egymástól, abban nem, hogy mindkét esetben szűkösen rendelkezésre álló erőforrások felhasználásáról van szó, amelyeket más célra is lehetne fordítani. A költségvetési szféra végső soron éppúgy szolgáltatásokat nyújt a felhasználóknak, mint ahogy a piacon tevékenykedő gazdálkodók. A különbség ott van, hogy a szolgáltatások igénybe vevői nem egyénileg döntenek arról, hogy az illető szolgáltatást óhajtják-e, s hogy milyen szinten óhajtják, a nyújtott szolgáltatás ellenértékét pedig (közvetlenül) nem a szolgáltatás igénybe vevője fizeti meg. Annak mérlegelése, hogy egy adott közszükséglet kielégítésében az állam finanszírozóként, vagy tényleges szolgáltatóként is működjön egyes területek (védelmi, rendvédelmi szféra) kivételével alapvetően költség-haszon kalkuláció kérdése. A költségvetés végrehajtásának alapegységei a költségvetési szervek. Vagyonuk az állam vagyonának része, ám önállóan gazdálkodnak, tartozásaik és követeléseik alakulásáért maguk felelnek. Feladataikat törvények vagy a törvények konkretizálásával felettes szerveik írják elő, illetve a munkamegosztás természetes rendszerében kialakuló „profil” alapján bizonyos területekért felelnek.

Az intézményekhez kötődő finanszírozás természetesen a közpénzek közszolgáltatásokká való transzformációjának mechanizmusában igen nagy teret enged az adott szolgáltatás nyújtásába bevont intézmény speciális önérdékének. A költségvetési intézmények alapérdeke mindenekelőtt önmaguk fenntartása és a központi forrásokból megszerezhető támogatások maximalizálása.

Annak megítélésére azonban, hogy egy-egy szakfeladat ellátása mennyit ér meg a köznek, az adott szakfeladatot ellátó intézmény nem képes és nem is hivatott. Ezt az a magasabb szintű áttekintéssel bíró finanszírozó intézmény tudja megtenni, amely az adott feladat ellátását és annak költségeit össze tudja vetni a közpénzek más felhasználási területen való hasznosulásával. Az egyes intézmények azonban igen szerteágazó feladatokat látnak el, s a finanszírozás intézményhez való kötődése meglehetősen tág teret ad számukra, hogy saját feladataik között saját belátásuk vagy a szolgáltatásaik igénybe vevői által rájuk gyakorolt nyomás szerint rangsoroljanak.

Az intézményfinanszírozás elve egyben lehetetlenné teszi a finanszírozó számára, hogy az adott intézmény által nyújtott szolgáltatásokat költség-haszon alapon összevesse más területek, más intézmények hasonló tevékenységével.

Az intézmények vezetnek ugyan kettős könyvelést, de ráfordításaikat nem könyvelik részletesen költségviselő/költséghely szerint. Könyvelésükből bevételeik és kiadásaik végigkövethetők, de nem mutatható ki, hogy a finanszírozott erőforrásokkal hogyan gazdálkodtak. Az információs rendszer által ma elérhető adatok éppen az elmondottak miatt nem teszik lehetővé a makrogazdasági folyamatok végigkísérését sem.

Az intézményi szintű finanszírozás és a tevékenységszintű költségekre vonatkozó információ hiányának egy másik káros következménye, hogy a fiskális kényszerek, illetve megszorítások idején csak fűnyíró elvet lehet alkalmazni, vagyis csökkenteni az intézmények ellátmányát

3.7. Tudományos következtetések:

Költségvetési szervei státusából adódóan a Határőrség költségvetési szervei gazdálkodásának fő szabálya, hogy kötelesek - beleértve a létszámkereteket is - a költségvetési törvényben jóváhagyott előirányzaton belül gazdálkodni. Ugyanakkor a jelenlegi tervezési metodika ezt nem alapozza meg. A gazdálkodási rend az ún. pénzforgalmi szemléletet követi, és nem vesz tudomást arról, hogy a különböző tevékenységek a ténylegesen elfogyasztott erőforrások, azaz a költségek összegével jellemezhetők. A pénzforgalmi elszámolási (gazdálkodási) rend nem teremt kapcsolatot a teljesítmények és a költségek között, valójában a teljesítményeket nem is értelmezi.

Az államháztartás tervezési gyakorlatában általánosan a korrigált bázisalapú tervezés módszerét alkalmazzák, ami általam is bizonyítottan intézményfinanszírozást, nem pedig feladatfinanszírozást alapoz meg. A központi költségvetés általában nem ismeri el a dologi kiadásokra ható erőteljes infláció ellentételezésének szükségességét, a dologi kiadások esetében a bázist alacsony szinten rögzíteti, automatizmust nem alkalmaz. A költségvetési tervjavaslatban szerepeltetett többletfeladatok nincsenek teljes körűen megfinanszírozva. A költségvetés tervezésének lezárása után született jogszabályok hatálybalépésével jelentkező többletfeladatok esetében pedig már a tervben szerepeltetésre sincs lehetőség. Így levonható az a következtetés, hogy a vizsgált időszak legnagyobb kihívása a gazdálkodás terén az egyre bővülő feladatrendszer és a költségvetésben biztosított előirányzat közötti ellentmondás feloldása, a működőképesség fenntartása volt.

Az elemzéseim és gyakorlat is azt mutatja, hogy az alacsonyan tartott bázis, főként dologi kiadások esetében a Határőrség jogszabályokkal lefedett feladatait sem képes teljességében finanszírozni. Bizonyítottam, hogy a hivatásos szervezet fenntartása bérigényes tevékenység, így a létszám bővítés kényszere a működtetés gátjává vált.

Bizonyítottam, hogy a kiadások szükségszerű volumen növekedésével és strukturális változásával nem nőttek egyenes arányban a támogatások, ezzel ellentétesen a bevételi kötelezettség folyamatosan nőtt. Hatására a gazdálkodási mozgástér tovább szűkült, és a Határőrségnél is folyamatos finanszírozási gondok alakultak ki. Ennek ellensúlyozására komoly takarékosági intézkedések bevezetésére került sor, megindult a belső források felkutatása, a bevétel elérési lehetőségek keresése, ez azonban csak a feszültségek tompítását eredményezte.

Az elemzéseim alátámasztják, hogy a működési kiadások belső arányai évről - évre romlottak a dologi kiadások terhére, és feszültséget generált azon automatizmusok hiánya, melyek az inflációs hatások ellentételezését szolgálták volna. A tervezés során még a jogszabályokkal lefedett feladatnövekmény előirányzat vonzatait sem lehetett érvényesíteni.

A kiadások 77-80 %-át a személyi juttatások teszik ki, ennek ellenére a személyi juttatások volumene nem adott lehetőséget az időarányos EU létszámfejlesztésre, a teljesülés csak 88 százalékos.

A Határőrségnél 1992-ben a vagyon-felmérés időszakában a vagyon 90 % -át a tárgyi eszközök, ezen belül is 80 %-ban az ingatlanvagyon képviselte. A tárgyi eszközök döntő többségét az ingatlan állomány képezték. Az eszközállomány 1996-ig gyakorlatilag stagnált, ami a magas infláció miatt reálértékben jelentős vagyonszűkítést eredményezett. 1997-től a technikai fejlesztések beindulásával a tárgyi eszköz állomány megoszlása kedvező fordulatot vett. Ezzel párhuzamosan a majdani külső határos igazgatóságok erőteljes fejlesztése is beindult.

A technikai fejlesztések hatására elsősorban a tervezett külső határos igazgatóságokon megnőtt a szárazföldi és vízi mobilitás és jelentősen javult a vizuális felderítő-képességet. A légi mobilitás illetve a légi felderítés lehetősége továbbra sem biztosított. A technikai eszközök tömeges rendszerbeállítása és hatékony alkalmazásának eredményeként bizonyítottan javult a határőrizet eredményessége, ezen belül is a külső határos igazgatóságokon a zöldhatár őrizetének megbízhatósága.

Megállapítottam, hogy a digitális technológiák széleskörű alkalmazásával létesített távközlési infrastruktúra már megfelel az uniós követelményeknek. A határregisztrációs rendszer, a Robotzsaru-2000 és más hálózati programok üzemeltetése eredményesen segíti a rendészeti feladatok követelményszintű ellátását

Bizonyítottam, hogy - nagyarányú technikai fejlesztés ellenére - az EU által nem preferált területeken a technikai ellátás színvonala továbbra is kedvezőtlen. Különösen kritikus a helyzet a pisztolyok, az ügyvitel-technikai eszközök, az egészségügyi felszerelések és anyagok, és az egyéni vegyvédelmi és kollektív védőeszközök, valamint a lövedékálló mellények tekintetében.. A dologi kiadások szűkössége a probléma rövidtávon való kezelésére nem ad lehetőséget. Az orosz államadósság törlesztése során átvételre került BTR-80 harcjárművek és METISZ irányítható rakéta komplexumok továbbra is felesleges készletként jelentkeznek, mielőbbi értékesítésük a bevételi oldal erősítése érdekében égetően szükséges.

A Határőrség ingatlanállományának földrajzi elhelyezkedése és összetétele nem optimális, a felesleges ingatlanok nagy száma mellett a külső határokon ingatlanszükséglet jelentkezik. Ugyanakkor pozitívan értékelhető, hogy a ingatlan beruházások, átalakítások és felújítások zöme a leendő uniós külső határookra koncentrálódott, és típussterv figyelembevételével kezdték meg az objektumok beruházások tervezését, illetve a meglévő kirendeltségek átalakítását, bővítését

Az ingatlanállomány értékéhez képest alacsony a felújításra és karbantartásra rendelkezésre álló forrás. Ennek hatására az objektumok többségének műszaki állaga erősen leromlott. A szervezeti változások és a sorállomány kivonása következtében feleslegessé vált ingatlanok értékesítése leromlott műszaki állapotuk és túlbecsült bruttó forgalmi értékük és az értékesítési folyamat bürokratizmus miatt vontatottan halad. Ingatlangazdálkodás terén a fő hangsúlyt a továbbiakban a diszlokációs változásokhoz és a feladatrendszerhez igazodó, optimális méretű ingatlanállomány kialakítására kell fektetni.

4. A HATÁRŐRSÉGI GAZDÁLKODÁS ÉS GAZDASÁGI SZERVEZET KORSZERŰSÍTÉSÉNEK FELTÉTELEI, LEHETŐSÉGEI, MÓDSZEREI.

A '90-es évek második felére a Határőrség kettős rendeltetésű, európai típusú, korszerű rendészeti szervezetté alakult át. Ezt követően célirányosan és egyre konkrétan megkezdődött a hazánk európai uniós csatlakozását elősegítő komplex, tervszerű határrendészeti felkészülés. Napjainkban - az elmúlt időszak eredményeire alapozva és annak folytatásaként - a testület történetének legnagyobb szervezetfejlesztési feladatához érkezett. 2004. május 1-jével Magyarország intézményesen is bekapcsolódik az európai politikai és gazdasági fejlődés fő áramlatába, és az Európai Unió teljes jogú tagjává válik, ami új követelményeket támaszt a Határőrség irányába.

Ezért a következő időszak fő feladatát egyrészt az uniós követelmények teljesítése, a teljes jogú schengeni tagság időszakára vonatkozó integrációs követelmények érvényesítése, másrészt az államreform, és a közigazgatás-fejlesztés kormányzati célkitűzéseinek megvalósítása határozza meg.

4.1. A Határőrség gazdálkodását tartósan befolyásoló külső és belső tényezők

A Határőrség a társadalom része, működését, lehetőségeit külső és belső tényezők alapvetően befolyásolják. Külső tényezőként elsősorban a térség biztonsági helyzetének az alakulása és nemzetközi gazdasági folyamatok hatásai jelentkezők. A hosszú távon ható tényezők közül a gazdasági fejlődés új kihívásai említendők meg. E változások lényegét az információs társadalom kialakulásával, a globalizációval és az új regionalizmus jelenségeivel lehet érzékeltetni.

Belső tényező a szervezeti stratégia, a feladatrendszer, a diszlokáció a szervezeti struktúra, valamint a gazdasági feltételrendszer (kötségvetés, technikai ellátottság, informatikai támogatás). A Határőrség tevékenységének finanszírozására közpénzt használ fel, ezért fontos tevékenységének társadalmi elismertsége. A leginkább befolyásoló tényező az államháztartás helyzete, amit a nemzetközi és hazai gazdasági fejlődés tendenciái, folyamatai determinálnak.

4.1.1. Új típusú biztonsági kihívások

Magyarországot jelenleg nem fenyegeti katonai veszély. A Magyar Köztársaság biztonságának legfontosabb garanciája a teljes integráció az Észak-atlanti Szerződés Szervezetébe.

A jövő honvédelmi rendszerének tervezésekor belátható időn belül nem kell számolni Magyarország szuverenitását és területi integritását veszélyeztető nagyméretű háborús konfliktus kirobbanásának kockázatával, valamint azzal, hogy egy ilyen esemény bekövetkezése esetén az országot önállóan, szövetségesek nélkül kell megvédenünk.

Ugyanakkor a „A NATO szövetségi rendszeréhez tartozó Magyarországnak számolnia kell azzal, hogy biztonságát nemcsak környezete, hanem szövetségeseit érintő kihívások és veszélyforrások is befolyásolják.”⁷⁶

„Növekvő kockázatot jelentenek az eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti, átmeneti vagy tartós ellentétek, a gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságok, az etnikai és vallási feszültségek, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a demográfiai feszültségek, a tömeges migráció és a nagyfokú környezeti ártalmak. Fokozódó kihívást és veszélyt jelent a tömegpusztító fegyverek és azok hordozóeszközeinek elterjedése, valamint az információs rendszerek elleni támadások lehetősége.”⁷⁷

A nemzetközi terrorizmus fellángolása váratlanul súlyos és beláthatatlan következményekkel járó helyzetet teremtett a világban. A védekezés rendőri, határvédelmi, repülésbiztonsági, titkosszolgálati stb. eszközei a fejlett államok többségének - köztük Magyarországnak is - rendelkezésére állnak, ám összehangolt, hatékony alkalmazásuk érdekében lépéseket kell tennünk. A nemzetközi terrorizmus elfojtása, csatornáinak világméretű felkutatása és megsemmisítése, mély gyökereinek és indítékainak felszámolása csupán széles körű nemzetközi együttműködéssel lehetséges. Magyarországnak érdeke, hogy mind a módszerek kidolgozásában, mind pedig gyakorlati alkalmazásában tevékenyen részt vegyen.

Európában is új biztonsági kihívások kerültek előtérbe, mindenekelőtt a regionális stabilitás problémái, a fegyveres konfliktusok és a nemzeti vagyont veszélyeztető ipari, környezeti, civilizációs és társadalmi katasztrófák fenyegetése. A korszerű biztonságpolitika gyakorlata

⁷⁶ Boldizsár Gábor: Magyarország NATO-tagsága és biztonságpolitikája Társadalom és honvédelem ZMNE tudományos kiadványa 1999 III. évfolyam 2. szám 149.p.

⁷⁷ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozata Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

megköveteli az erőforrások racionális átcsoportosítását, mégpedig a veszélyforrások valószínűségi és súlyossági foka szerint. A külső veszélyforrások döntő többsége az országot az államhatárokon keresztül éri el, ezáltal a Határőrség valamilyen formában részesévé válik a folyamatnak. „További katonai, biztonságpolitikai kihívást jelent a hagyományos fegyverek proliferációjának, valamint a volt szovjet köztársaságokban felhalmozott nukleáris és vegyi fegyverek ellenőrizhetetlenségének veszélye. Az egész kontinens, s ezen belül különösképpen a közép- és kelet-európai régió biztonságát komoly mértékben befolyásolja a legújabb kori népvándorlás, a nemzetiségi-etnikai konfliktusok, illetve a szociális feszültségek miatt kialakuló menekülthullám.”⁷⁸ Az EU szigorú követelményeket állít a környezetvédelem terén, a csatlakozásnak egyik feltétele a környezetvédelem európai normáinak betartása, a megelőzésre, a kárelhárításra történő felkészülés. A Határőrségnél a környezetvédelmi feladatok jelenleg a gazdasági szervekhez vannak utalva. „Az ökológiai jellegű fenyegetésekhez kell sorolni azokat az ökológiai és civilizációs veszélyhelyzeteket, amelyek a természeti és ipari katasztrófák /nagy áradások, gátszakadások, nukleáris, vegyi vagy biológiai, üzemi, laboratóriumi katasztrófák/ következtében alakulnak ki.”⁷⁹ „Az országon kívülről származó nem katonai fenyegetések között a nukleáris erőművekből származó baleseteket, a környezeti ártalmakat, a konfliktushelyzetek nyomán keletkező migrációs hullámokat és a nemzetközi bűnözést nevezték meg mint elsődleges biztonsági problémákat.”⁸⁰

4.1.2. Globalizáció

A népesség gyors szaporodása, a technikai fejlődés és az ehhez kapcsolódó gazdasági verseny, a kommunikációs felgyorsulása és világméretűvé válása együtt egy új anyagi és szellemi összefonódást hozott létre. A gazdasági globalizálódás következtében nemcsak intenzívebbé vált a javak, a szolgáltatások, a tőke, a technológia és a munkaerő nemzetközi áramlása, hanem meghatározó fontosságú lett a nemzetgazdaságok működésében.

A globalizáció⁸¹ fontos összetevője az áruk, a pénz, a tőke nemzetközi áramlásának szabaddá tétele, a vám és más korlátok lebontása, a piacok térbeli és intézményesített integrálódása, a jogrendszerek hasonulása, egyre általánosabban elfogadott nemzetközi szabályok és normák kialakulása az államközi szervezetek és együttműködési rendszerek tevékenysége nyomán.

⁷⁸ Fehér Könyv a Nemzeti Katonai Stratégiáról Budapest, 1997 4.p.

⁷⁹ Kőszegvári Tibor: Védelem saját erővel ZMKA Szemelvények, 1994 I/1. szám 102.p.

⁸⁰ Matus János: Az európai biztonság problémái Az Európai Unió és a válságkezelés ZMNE 1998 Doktori Iskola jegyzete 20.p.

A globalizáció centruma a gazdaság, de hatása kisugárzik a politikára, a kultúrára, gyakorlatilag és az élet minden területére is. A globalizálódás következtében nő az államok különböző függősége és változik a társadalmak gondolkodási módja, értékrendje is. A globalizáció erősíti a sokoldalú együttműködési hálózatok kialakítását, ugyanakkor hozzájárul a különbözőségek, különbségek növekedéséhez is. Ezek alapját az eltérő érdekviszonyok, méretek, a fogyasztókból elveszett előnyök és hátrányok egyenlőtlen megosztása alkotja.

A felszínen a globalitás, mint közgazdasági kategória öt fő formában jelentkezik⁸²:

- a politikai államhatárok felett átnyúló árucseré -, és pénzforgalmi kapcsolatok rohamos bővülése,
- a termelésben, az értékesítésben és a pénzforgalomban alkalmazott szabványok és technológiák uniformizálódása,
- a leginkább tőkeerős bankok és világcégek agresszív terjeszkedési politikája,
- a nemzetközi kereskedelmi és pénzügyi intézmények páratlanul megnövekedett közvetítő szerepe a vezető gazdasági hatalmak és a világ többi része között,
- a gazdasági hasznosság fogalmának extrém leszűkítése a közvetlen monetáris hozadék kérdésére.

A globalitás hatására az egyes országokban működő vállalatok versenyfeltételei lényegesen megváltoztak. Az integrálódás és a globalizáció elvben minden szereplő számára megnöveli az értékesítési piacokat, de az előnyöket valójában csak a kellő információs hálózattal és globális infrastruktúrával rendelkező vállalatok élvezhetik.

A kommunikációs rendszerekben és az információs technológiában bekövetkezett nagy előrehaladás értékes eszköz a fejlődő és átmeneti gazdasággal rendelkező országok számára a globális gazdasághoz való felzárkózásban és a globalizáció előnyeinek felhasználásban. Az áruk és szolgáltatások szabad áramlása, valamint a befektetések, a know-how technológia és információ, kulcsfontosságú szerepet töltenek be a gazdasági növekedés elemeinek és jótékony hatásainak világszintű terjesztésében. Ugyanakkor a globalizáció negatív hatásai közé tartozik a biztonsági kockázatok (migráció, nemzetközi bűnözés felerősödése, terrorizmus) növekedése.

⁸¹ A globalizáció leegyszerűsítetten a hírek, információk és termelési tényezők, valamint az áruk és szolgáltatások világméretű áramlását jelenti.

⁸² Dr. Plenter János: A globalitás rendszerelméleti értelmezése 1999. december 28-án, Fótton a " Globalitás - Tudástársadalom - Lokalitas c. konferencián elhangzott előadás.

4.1.3. Az információs társadalom kihívásai

A harmadik évezred kezdetének a társadalma az IT lesz. „A távközlés, a számítástechnika, és az elektronikus média (együttesen infokommunikációs technológiák: ICT) konvergenciája eredményeként kialakuló információs hálózatokra ráépülve most bontakozik ki a következő század társadalmi rendje az információs társadalom.”⁸³

Az új évezred kezdetén a világ szinte valamennyi országában keresik azokat a tényezőket, amelyek hosszú távon biztosítják az adott ország gazdasági stabilitását és versenyképességét. A számítástechnikát és a távközlést, valamint az elektronikus médiát látják a jövő szempontjából a legígéretesebbnek. Az információrobbanás forradalmi jellegű hatása abban is nyomon követhető, hogy alapvetően átalakítja a korábban kialakult munkamegosztást, a munkakultúrát, a kommunikációt, s ezzel az emberek és intézmények kapcsolatát. A számítástechnika, a hírközlés és a siker szoros összefüggést mutatva mintegy szinonim fogalomká lettek.

A világfejlődési trend azt mutatja, hogy a számítástechnika túllép a munkafolyamatok támogató szerepén, egyre inkább a szervezet működésének alapjává válik. A Határőrség olyan szervezet, amely a feladatellátása, a környezete folytán, azaz a határforgalomban résztvevő utasok, az államhatárral kapcsolatos jogsértő cselekményt elkövetők vagy megkísérlők által közvetlenül ki van téve az IT hatásainak.⁸⁴ Az IT jellemzői általános érvényűek, amelyek a Határőrségtől függetlenül léteznek, funkcionálnak. Az információ erejének hasznosítása a Határőrség tevékenységrendszerében is számos előnnyel jár.

Az IT a tudásra és a tudás felhasználási módjának radikális átalakítására épül, ahol a tudás alapja az információ, amely globális kiterjedésű elektronikai hálózatokon terjed. A távközlő hálózatok átviteli sebességének növekedése és az információ-továbbítás költségeinek rohamos csökkenése teszi reálissá az információrendszerek igényekhez alkalmazkodó, decentralizált, ugyanakkor egységes rendszerszemléletben történő megvalósítását.

A gazdasági életben, a vállalatirányításban, de a kormányzati munkában is egyre jellemzőbbé válik a projektek kidolgozása, a projektmenedzselés. A fejlett ICT alapján létrehozott információrendszerek hathatós támogatást nyújtanak a projektmenedzsmenethez.

⁸³ Magyar válasz az Információs Társadalom kihívásaira, szakértői anyag, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 1999. december 31. 9.p.

⁸⁴ Dr. Zsigovits László : A határőrség informatikai rendszere fejlesztésének lehetőségei és feladatai című doktori (PhD) értekezésében részletesen kifejti ezeket a hatásokat

Az IT információrendszerének fejlődése pozitív hatást gyakorol a határőrségi feladatok informatikai támogatási lehetőségeire, egy sor olyan lehetőséget teremtenek meg, amelyek biztosítják a nagy adatbázisok távoli lekérdezését egy időben több felhasználó részéről, a mobil összeköttetést, az automatikus személy és okmányazonosítást, a mozgókép közvetítését egy esemény színhelyéről, a műholdas nyomkövetést, az Internet szolgáltatásokat. A Határőrség önálló országos szervezatként, a rendvédelemben fontos szerepet betöltve jól szervezett és hatékonyan működő vezetési rendszerrel képes csak megfelelni az eléje állított követelményeknek. A vezetői tevékenység, az irodai munka, a képzés az IT teremtette feltételek kihasználásával korszerűbbé tehető.

4.1.4. A gazdasági és pénzügyi folyamatok alakulása

A világgazdaságban a várt fellendülés időpontjával, terjedelmével kapcsolatos bizonytalanságok továbbra is fennmaradtak. Ugyanakkor az iraki válság megoldatlansága, az azzal kapcsolatos nemzetközi konfliktusok éleződése egyértelműen rontja a gyors kibontakozás lehetőségének esélyét. E válság tovább késlelteti a globális beruházási döntéseket, drágítja az olaj árát, és elsősorban e tényezőkön keresztül fékezte a gazdasági növekedést.

Az Egyesült Államokban 2002-ben a GDP 2,5 % körül növekedett. Ez jelzi, hogy itt, megkezdődött a fellendülés, és azóta is folytatódik. Az eurozóna 2003. évi növekedése a pesszimista scenáriók szerint következett be. A fogyasztói bizalom gyengesége miatt a háztartások fogyasztása is alig nőtt az év során. Ennek oka a munkaerőpiaci fejleményeken és részvényárfolyamok alakulásán kívül a nemzetközi politikai légkörben és a bizonytalanság növekedésében rejlik. Ilyen körülmények között a vállalatok finanszírozási feltételei nem voltak olyan jók, mint amilyenek az irányadó kamatok alakulása alapján tűnhettek. A német gazdaság gyakorlatilag stagnált. A térségben 2003-ban a nemzetközi intézmények előzetes adatai szerint 0,7% körüli GDP-növekedés várható. Ennek alapján a főbb export partnereinkre jellemző konjunktúramutatók várhatóan tovább romlanak, ami a magyar gazdaság növekedési lehetőségeit kedvezőtlenül befolyásolja.

Központi Statisztikai Hivatal előzetes tájékoztatója szerint a bruttó hazai termék a 2003-ban egészében 2,9%-kal nőtt. Ez némileg alacsonyabb a várakozásoknál, de nemzetközi összehasonlításban még mindig magasnak mondható, jóval nagyobb, mint az európai uniós tagállamok átlaga, s a kelet-közép-európai országok között is előkelő helyet biztosít.

A GDP termelési szerkezetében a tavalyi év egészében megfigyelhető volt a szolgáltatások és az építőipar hozzáadott értékének dinamikus bővülése. Az ipar hozzáadott értékének a 2001 vége óta tartó visszaesése 2002-ben megállt, és az év második félévben már pozitív mértékben járult hozzá a gazdasági növekedéshez, mely tendencia azóta még erősödött is. A magyar gazdaság pénzügyi teljesítménye az elmúlt években közeledett ugyan az ún. maastrichti kritériumokhoz (lsd. 21. oldal lábjegyzet), de még meglehetősen távol van azoktól. Az infláció folyamatosan és immár 5% alá csökkent, de a 3% körüli értéktől még messze van. Az államháztartás hiánya ismét növekvő tendenciát mutat. Az államadósság GDP-hez viszonyított aránya (2003-ban 59%) viszont már teljesítette a maastrichti kritériumot

Magyarország számára az unióhoz való csatlakozás egyben a fejlődés, a modernizálódás útja és lehetősége. Az EU tagság ehhez nyújt pótlólagos politikai stabilizáló és pénzügyi-segítségét. Ugyanakkor az EU is világgazdasági pozíciói megtartásáért küzd, s ennek következtében az EU illetve tagországai tevékenységének számos területén - így az állami tulajdon terjedelmében, a szociális rendszerek kiterjedtségében és működési rendszerében, a költségvetési kiadások nagyságrendjében - szűkítéssel együtt járó reformok várhatók. A magyar gazdaság modernizálása tehát alapvetően tökevonzó és felhalmozó képességének további javítása alapján mehet végbe, amelyben a tagságból származó előnyök csak kiegészítő szerepet játszhatnak. Ennek megfelelően az európai uniós támogatásokat és derogációkat nem az elavult struktúra védelmére kell felhasználni, hanem a modernizációs folyamat gyorsításához.

4.1.5. A Határőrség fejlesztési irányai

A Határőrségnél elkészült a testület középtávú stratégiája⁸⁵. A jövőképet alátámasztó küldetés a jogszabályi háttérre, a feladatrendszerre, annak várható alakulására illetve az európai közösségeken belüli helyre és szerepre alapozódik.

Az előzőek figyelembevételével a komplex szervezet-korszerűsítési elgondolás⁸⁶ részletes kidolgozása a testületi szakstratégia elvi alapvetéseivel összhangban, két súlyponti kérdésre összpontosítva történt. Az egyik a teljes jogú schengeni tagság (a prognózisok szerint 2007-től) időszakára javasolt szervezeti és működési rend részletes megtervezése, kidolgozása. A

⁸⁵ „Határőrség középtávú testületi stratégiai koncepciója” című anyag, a koncepció a „Törvényesség, szakszerűség, hatékonyság, biztonság” elveire alapozva építkezik.

⁸⁶ Feladatterv a Magyar Köztársaság Határőrsége Uniós elvárásoknak és a schengeni működés követelményeinek megfelelő szervezeti átalakítás humán szakterületi feladatainak a végrehajtására (7387/03)

másik a feltételek, szükségletek számbavétele, és a fokozatos realizálást optimálisan elősegítő időrendi ütemezés elkészítése.

A szervezetkorszerűsítés során az alábbi célkitűzések érvényesítésére került a hangsúly:

- a külső határokon szilárd, megbízható és hatékony határőrizeti rendszer kiépítése, a rendelkezésre álló személyi, technikai és pénzügyi források megfelelő koncentrációja;
- a hatályos jogszabályoknak megfelelően a határátkelőhelyek korszerűsítése, kibővítése, átalakítása, a kormányhatározatban⁸⁷ rögzített program szerinti fejlesztése;
- a külső határokat a legmagasabb uniós standard szerint ellenőrizni és felkészülni az illegális migráció, valamint nemzetközi szervezett bűnözés tartósan nagy intenzitásúra, nyomására;
- a teljes jogú schengeni tagság elnyerését követően a belső határon (szlovák, osztrák és szlovén viszonylat) a hagyományos határőrizeti és határforgalom-ellenőrzési tevékenységek megszüntetése miatt keletkező biztonsági deficitet kompenzáló, ellensúlyozó új rendészeti működésre történő áttérés.

A korszerűsítési célkitűzések a Határőrség hosszú távon szervezeti önállóságának fenntartásával számolnak. Ennek realitása középtávon nem kérdőjelezhető meg. Az uniós szakértők beszámolóit, jelentéseit is a szervezeti önállóság fenntartásának fontosságát hangsúlyozták. Hosszú távon azonban - véleményem szerint - az önállóság nem tartható fenn. A tervezett uniós csatlakozási menetrend alapján a jövőben a belső határok arányának további növekedése várható. (Horvátország, Románia uniós felvételével az évtized második felében, teljes jogú schengeni tagságával pedig 2010 után számolhatunk). A szomszédos tagjelölt államok EU csatlakozását követően, az államigazgatási reform párhuzamosan a rendvédelmi szervek feladatrendszerét és szervezetét is átalakul. Az integrálódás a országos és a területi szinteken lesz elkerülhetetlen, ugyanakkor helyi szervek szintjén az elkülönülés hosszútávon is fenntartható lesz.

A szervezetfejlesztési javaslat egyik fő eleme a feladat- és hatáskörök decentralizálása. A szervezetfejlesztés kiemelt prioritású célterülete olyan komplex határrendészeti teljesítményre képes új modell - az integrált Határőr Kirendeltség - megalkotása, amely a jövőben az uniós működési rendszer korszerű alapegységévé válhat.

⁸⁷ 2087/2000.(V.4.)számú Korm. határozat - az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő, a határok őrzésével, a határforgalom ellenőrzésével és a határátkelőhelyek fejlesztésével kapcsolatos feladatokról és intézkedésekről

Célkitűzések között szerepel a szervezeti struktúra egyszerűsítése a túlhierarchizáltság megszüntetése, és a feladatarányosság optimális biztosítása. Fontos szempont, hogy az új diszlokációs rendszer igazodjon a tervezett államreform regionális és kistérségi közigazgatási elképzeléseihez, és az schengeni csatlakozás követelményeihez.⁸⁸

A vezetést közvetlenül segítő új szervezeti elemek alkalmazásával a felügyeleti hatékonyság, a stratégiai előrelátás növelése, a teljesítmény-értékelés és minőségfejlesztés követelményeinek megfelelő érvényesítése volt.

Határőrségi feladatrendszer és célszerűség a hatáskörök decentralizációját teszi szükségessé. Ezzel párhuzamosan csökkentetni kell az országos parancsnokságon a vezető szervek számát és arányát, egységesíteni a szakirányítói szerep belső tartalmát. A korszerű vezetés módszerek (stratégiai management, controlling, minőségbiztosítás) elterjesztésével felügyeleti hatékonyság javítására, a minőségbiztosítás határőrségi rendszerének létrehozására.

A területi szervek belső strukturálódása követné az országos parancsnokság szervezeti tagozódását. Célszerű, ha a szervezetek strukturális alapfelépítése - a szakirányítás egységessége miatt - a külső és belső határon közel azonos. Az eltérő feladatrendszerből és terhelésből adódó különbségeket a szervezeti elemek státusztartalmának eltérítésével kell ellensúlyozni.

A legjelentősebb átalakulás, változás a végrehajtás szempontjából meghatározó helyi szinten történhet. A feladat- és hatáskörök decentralizációja, valamint új jogosultságok telepítése alapján az új típusú, integrált kirendeltségek illetékességi területükön komplex határrendészeti feladat-teljesítésre válnak alkalmassá.

Az integrált határőr kirendeltségek létrehozásával a végrehajtó szervezetek száma az előzetes tervek szerint 44-re csökken. Ez a jelenlegi⁸⁹ 124 kirendeltséghez képest 64,5 %-os mennyiségi csökkentést jelent. A tervezet szerinti 44 határőr kirendeltség 70,4 %-a (31) a leendő külső határon helyezkedne el.

⁸⁸ A Nyugat-Dunántúli Régióban hosszabb távon valószínűleg két igazgatóság működne, a Győri és a Szombathelyi.

Dél-Dunántúli Régióban:	Pécsi Határőr Igazgatóság
Közép-Dunántúli Régióban:	Győri, majd Budapesti (Központi) Határőr Igazgatóság
Közép-Magyarországi Régióban:	Budapesti (Központi) Határőr Igazgatóság
Észak-Magyarországi Régióban:	Miskolci Határőr Igazgatóság
Észak-Alföldi Régióban:	Nyírbátori Határőr Igazgatóság
Dél-Alföldi Régióban:	Orosházi, valamint Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság

⁸⁹ A 2002.12.31-ei állapot szerint 124 kirendeltség működik, ebből 71 a határőrizeti és 53 a határforgalmi kirendeltség.)

A feladat- és hatáskörök decentralizációja kiterjedne a hatósági jogalkalmazás egyéb területeire, továbbá a személyzeti, fegyelmi munkaterületre is. A kirendeltség vezetése kétszintűvé válna, és a HK vezetőt munkáltatói jogkörrel, valamint korlátozottan fegyelmi hatáskörrel rendelkezne. A szervezet gazdálkodási jogkörét tekintve nem önálló költségvetési szerv, nem kincstári ügyfél, hanem a területi szerv részjogkörű költségvetési egysége, amely a szerv által biztosított pénzügyi kereteken belül gazdálkodik. A HK-k tervezett illetékessége a külső határon átlagosan 40–50 km a belsően 80–90 km lenne, így önállóságuk és illetékességi területük alapján – kistérségi jellegű határrendészeti működésre képesek.

4.2. A határőrségi gazdálkodás korszerűsítésének feltételei, lehetőségei, módszerei.

A források szűkítése vagy elérésük nehezebbre fordulása esetén mindig felmerül, hogy mi mennyibe kerül, illetőleg, hogy ami pénzünk van, azt mire költjük (s ez utóbbi mögött is az a kérdés, hogy a számításba jöhető tevékenységi alternatívák külön-külön mennyibe kerülnek). Ez az egyik oka annak, hogy a költségvetési szervek körében is a hatékonyabb, racionálisabb gazdálkodás lehetőségének keresése folyik. Ennek az alfejezetnek a célja azon lehetőségek és alternatívák felvázolása, melyek egy, a jelenleginél korszerűbb, költséghatékonyabb, és a működési biztonságot jobban garantáló gazdálkodási rend megalapozását teszik lehetővé. A feltételrendszer teljes körű kialakítása csak Belügyminisztérium szinten kimunkált, egységes elvek (tervezés, rendszeresítés, szabványosítás, anyagosztályozás, minőségbiztosítás) alkalmazása és a feladatfinanszírozásra való áttérés esetében lehetséges. Ugyanakkor a Határőrségnek a meglévő kereteken belül is van lehetősége szervezeteit, eljárásait a tényleges funkciókhoz és folyamatokhoz igazítani.

4.2.1. A tervezés és finanszírozás rendszerének átalakítása

A jelenleg alkalmazott költségvetés-tervezési metodika nem alkalmas a hatékony uniós működés feltételeinek megalapozására. A bázis szemléletű költségvetés-tervezés alapvetően intézményfinanszírozást alapoz meg. Bár a mai költségvetési finanszírozási rendszer is tartalmaz egyes területeken feladatfinanszírozási, illetve arra emlékeztető elemeket, de csak ott, ahol a feladat végrehajtása időben is lezárhatóan értelmezhető. Ez történik például bizonyos állami fejlesztési, beruházási programok esetén. Ezek azonban rendszerint nem olyan konkrét feladatokat írnak elő, amelyeket végre lehet hajtani, teljesítésüket ellenőrizni és

számon kérni lehetne, csak annyit, hogy az előirányzott forrást más területen nem szabad felhasználni

Feladatfinanszírozás esetében a feladatokat, feladatcsoportokat úgy kell kialakítani, hogy azok az egész államháztartásra érvényes egységes statisztikai tevékenység nomenklatúráját alkossanak, és a nemzetközi statisztikákban alkalmazott standard funkcionális kategóriákkal összehasonlíthatók legyenek. Az is fontos, hogy az állami intézmények számlavezetése egységes legyen, aminek alapjai jelenleg már kialakultak. Így a számviteli szoftverek mai fejlettségi szintje mellett ennek megvalósítása csak pénz és elhatározás kérdése.

Az intézmények feladatait finanszírozó pénzekből azonban maradvány nem keletkezik, hiszen az intézmény vagy végrehajtotta a tervezett feladatot, és akkor az azt finanszírozó központi forrást bevételként megkapta, vagy nem végezte el a feladatot, és akkor ahhoz nem társul bevétel. Ha az intézmény egy adott feladat ellátásához kötődő kiadásai alacsonyabbak voltak a finanszírozás tervezésekor kalkulálnál, akkor ez az intézmény működési eredményét növeli. Nem keletkezik zavar az egyik évről a másikra történő áthúzóással sem, hiszen ha a feladat áthúzódik a következő időszakra, akkor a finanszírozás is.

Az állami vagyoni jórészt intézmények kezelésében van, számbavétele és nyilvántartása is a kezelő intézmények feladata. A fent vázolt számviteli renden túl az intézményeknek vagyonmérleget kell készíteniük, amely tartalmazza eszközeiket és forrásaikat részletezve.

A feladataik tárgyieszköz szükségletét maguk az intézmények ismerik a legjobban. Az eszközökkel való racionális gazdálkodás feltételezi, hogy feleslegessé váló állóeszközeiket szabadon értékesíthessék, illetve e célra rendelt alapjaikból állóeszközöket vásárolhassanak. A tevékenységek költségeinek teljes körű számbavétele, az eredmény szemléletű számvitel amúgy is megköveteli, hogy az intézmények tárgyieszközeik után meghatározott szabályok szerint amortizációt számoljanak el. Az amortizáció mellett az eladott tárgyieszközökből keletkezett bevétel, illetve a központi költségvetésből speciálisan e célra biztosított felhalmozási kiadás juttatása lehet a fejlesztés forrása.

4.2.2. A határőrség gazdasági rendszerének korszerűsítése

A költségvetési szervek működési létszakaszában három lényeges szempontnak van meghatározó jellege: *a szervezeti* (az alá-fölérendeltség kérdései, az irányítás elemei, stb.), *a feladat- és hatásköri* (mely ügyeket lát el, mely szolgáltatásokat nyújt az adott szervezet,

stb.), illetőleg a *pénzügyi-költségvetési* (milyen pénzeszközökkel, mekkora gazdálkodási mozgástérrel, stb. látja el az adott költségvetési szerv a feladatait) aspektusok.

A költségvetési szervek gazdálkodásának fő szabálya, hogy kötelesek - beleértve a létszámkereteket is - a költségvetési törvényben jóváhagyott előirányzaton belül gazdálkodni. A költségvetési szervek gazdálkodásáról nyerhető ismeretek, adatok a költségvetési gazdálkodási rendben alkalmazott (és az ezekre alapozott gyakorlati eljárások) által meghatározottak. Így lehetőség van és szükséges is egy jól átlátható gazdálkodási rend és ezt kiszolgáló gazdasági szervezet létrehozása kialakítása. Ehhez szükséges a gazdasági rendszer elemeinek és célszerű működési mechanizmusának a megfogalmazása.

Véleményem szerint a Határőrség gazdasági rendszere magában foglalja mindazokat a folyamatokat, szervezeteket, anyagokat és információkat, amelyek a Határőrség feladatai teljesítésének gazdasági feltételeit képezik.

A Határőrség gazdasági rendszere létrehozásának és működésének célja a Határőrség alaprendeltetésének ellátásához, valamint az ehhez kapcsolódó feladatok végrehajtásához szükséges munkaerő, anyag, energia és pénzügyi feltételek megkívánt mennyiségben, minőségben, időben és helyen történő gazdaságos biztosítása. A gazdasági rendszer feladatai ennek megfelelően szorosan kötődnek az alap- és ideiglenes tevékenységekhez, és az ezek érdekében folytatott szervezeti és anyagi-technikai fejlesztéséhez, a humán erőforrásokkal való gazdálkodáshoz, az eszközök üzemeltetéséhez és üzemben-tartásához, valamint a szolgálati és munkakörülmények javításához.

A gazdasági tevékenységek céljain és kapcsolatrendszerén alapuló logikai osztályozás, csoportosítás vezet azon folyamatrend kialakításához, amely a határőrségi gazdálkodás funkcionális struktúráját alkotja.

A határőrségi gazdasági tevékenységeket leszűkítve közigazdasági és logisztikai tevékenységek és folyamatok alkotják. A közigazdasági szakterületen az államháztartás rendszerében további centralizációk várhatók. A tervezésben, végrehajtásban, ellenőrzésben a központi szintek szerepe várhatóan megnő, ezáltal csökkenthető az intézményi bürokrácia. A közigazdasági szakterületen jelentős, szervezetszintű átalakítások nem nagyon képzelhetők el, ezért a korszerűsítés és racionalizálás lehetőségeit inkább a működtetés, a klasszikusan logisztikai területen kívánom kifejteni.

A gazdasági folyamatok megismerése megkívánja a különböző megközelítési módok lényegének áttekintését, és ennek alapján olyan komplex szemlélet kialakítását, amely a

rendszer szemlélet aspektusából értelmezi és kezeli a gazdasági eseményeket. A korszerű gazdasági (logisztikai) szervezet kialakítása csak a környezet, az erőforrások, a követelményrendszer valamint a gazdasági funkciók és folyamatok rendszer szemléletű elemzését követően lehetséges.

A korszerű logisztikai elvek és módszerek előtérbe helyezése ehhez ad jelentős segítséget.

A Határőrségnél a logisztika elemei már ma is megtalálhatók, azonban fogalomrendszere nem közismert, módszereinek alkalmazása nem a napi gyakorlat része. Ezért tartottam fontosnak a helyzet rendszertani elemzése mellett a határőr logisztika fogalomrendszere megalkotását, a határőr logisztika funkciói és folyamatai behatárolását.

A logisztika a katonai és rendvédelmi szervek nemzetközi gyakorlatában általánosan a mindenoldalú biztosítás (támogatás) egyik alrendszere. Nemzetközi téren a katonai logisztikára sok meghatározás létezik, attól függően, hogy a stratégiai, a mozgatósi, az előállítói vagy a fenntartói kapcsolatrendszeren belül melyikre helyezik a főhangsúlyt. A NATO-ban jelenleg általánosan elfogadott meghatározás szerint:” Logisztika a haderő mozgatójának és fenntartásának tervezésével és végrehajtásával foglalkozó tudomány. A határőr logisztika fogalmát is ennek alapulvételével lehet megközelíteni, figyelembe véve azt, hogy a tevékenységek mezoszinten jelentkeznek.

Véleményem szerint a **határőr logisztika: a Határőrség feladatrendszerébe tartozó erők és eszközök folyamatos mobilitásának, ellátásának és fenntartásának tervezése, szervezése, irányítása és végrehajtása.**

A határőr logisztika - általam megfogalmazott és továbbiakban részletesen kifejtett - funkcióit és a költségvetési gazdálkodással való kapcsolódását a 43. sz. melléklet szemlélteti.

Az anyagi, technikai ellátás funkció átöleli az anyagok és eszközök körforgását a rendszerbe kerüléstől a rendszerből való kivonásig. A folyamat első része – specifikáció, tervezés, előállítás, tendereztetés, szerződés kötés, beszerzés – tisztán előállítói (beszerzési) logisztikai funkció, míg az anyagok készletezése, normák megállapítása, elosztása, raktározása, kiadása, használatból való kivonása pedig tisztán a felhasználói logisztika feladata.

A fenntartási (elhelyezési, infrastruktúra) funkció biztosítja a Határőrség feladatainak ellátásához szükséges optimális objektumhálózat kialakítását, és az objektumok megfelelő üzemelését.

Az üzemeltetés, üzemeltetés funkció biztosítja az eszközök és eszközrendszerek biztonságos üzemeltetéséhez szükséges feltételeket, és meghibásodás esetén a szakszerű javítások elvégzését.

A szolgáltatási funkció az állományról való gondoskodás, valamint a logisztikai tevékenységek biztosítása érdekében igénybe vett szolgáltatások széles körét (élelmezés, mosatás, közüzemi szolgáltatások, postai szolgáltatás, stb.) öleli fel. A tevékenységek jelentős része már napjainkban is piaci alapon működik, a meglévők kiszervezése, versenyszférából történő megrendelése könnyen, és az ellátási színvonal csorbulása nélkül megoldható.

A humán funkció a humán erőforrás biztosításával, felkészítésével és képzésével valamint a biztonságos, egészségkárosítás nélküli munkavégzés feltételeinek a biztosításával összefüggő tevékenységekhez kapcsolódik.

A különböző logisztikai funkciók összességéből áll össze a teljes logisztikai támogatás⁹⁰ (biztosítás), de a funkciók vezetési szintenként eltérő tartalommal jelentkeznek. Azért lényeges a logisztikai funkciók és folyamatok meghatározása, mert lehetővé teszi, hogy a logisztikai támogatást ne szakmai struktúrákhoz, hanem feladatokhoz és ellátandó körzetekhez kössék.

A határőr logisztika folyamatai az alábbiak lehetnek:

- anyagi-technikai és szolgáltatási szükségletek kialakítása;
- beszerzés (piackutatástól a rendszerbe állításig)
- szállítás (személy és anyag);
- tárgyi eszközökkel és készletekkel való gazdálkodás (készletképzés, tárolás, raktárgazdálkodás, elosztás, rendszerből való kivonás);
- üzemeltetés, üzemeltetés;
- ingatlangazdálkodás;
- mindezek irányításához és egységes rendszerben való kezeléséhez szükséges információs rendszer üzemeltetése.

⁹⁰ Szakmai körökben a biztosítás és támogatás fogalom megítélése eltérő. Egyesek a két fogalmat analóg fogalomként kezelik. Személy szerint azokkal tudok azonosulni, akik szerint a „támogatás” tartalmát tekintve több mint a „biztosítás”. Míg a biztosítás tartalmát tekintve rendelkezésre bocsátást jelent, addig a támogatás magába foglalja az ellátás megvalósítása érdekében zajló anyagi-technikai és információs folyamatokat.

Az **anyagi-technikai szükségletek kialakítása** mindenkor a Határőrség mindenoldalú biztosításának egyik alrendszereként működött és működik mind a mai napig. Ezt determinálja a Határőrség részére előírt feladatrendszer, a feladatrendszer végrehajtására kialakított szervezet és diszlokáció, illetve a különböző szakmai feladatnak megfelelő technikai feltételrendszer, valamint ezek működtetéséhez szükséges biztosítási elemek személyi- és eszköz állománya. A folyamatoptimalizálási eljárások segítségével a tényleges szükséglet pontosan behatárolható, azonban létrehozása költségvetési lehetőségek függvénye. A forrásszűkösség miatt jelenleg a tényleges szükségletek, és a lehetőségek között jelentős eltérés van. A működési biztonság azonban megköveteli a minimális készletek meglétét. A feladatkör ellátása a szakirányítói funkció.

A **beszerzés** és rendszerbeállítás egymással kölcsönhatásban állnak, ezért nem kívánatos egymástól elkülönítve kezelni. Ez a folyamat magába foglalja a piackutatás, megrendelés, csapatpróba, átvétel és a rendszerbenntartás finanszírozásának kérdéseit. Ennek egyenes következménye, hogy a kérdéskör sikeres kezelése önálló szervezet kialakítását nem igényli, a kapcsolódó feladatok megoldása team-munka eredménye lehet. A beszerzés jellegétől és tárgyától függően változhat a team összetétele. Kiemelkedő fontossággal kell kezelni a végrehajtásban dolgozók, a beszerzésre kerülő eszközt később használatba vevők szakmai véleményét. Itt válik fontossá az igazgatósági szakemberek munkája, akik összegyűjtik, szakmailag szelektálják az előzetes elvárásokat, a csapatpróbák során közvetlenül az üzemeltetésben követik figyelemmel az elvárások teljesülését vagy az attól történő eltérést. A technikai eszközök beszerzésénél nem elegendő a beszerzési költségek összevetése, a döntés meghozatalánál szükséges az egész élettartam (a használatbavételtől a határállapotig) költségeit is vizsgálni. A szolgáltatásoknál a megbízhatóság és a gazdaságosság kérdését komplexen kell vizsgálni. A gazdaságos működtetés érdekében vizsgálni kell a polgári szférába történő feladat kihelyezés (objektumüzemeltetés, élelmezés, lakásgazdálkodás, javítás), a rendvédelmi szervek közötti munkamegosztásban rejlő lehetőségeket. A döntéseket az egyedi mérlegelést követően, a helyi lehetőségek figyelembevételével kell meghozni. *A szállítási feladatok* szervezését, koordinálását, a rendszeres járatok összehangolását, a váratlan, sürgős és terven kívüli szállítások, átcsoportosítások levezénylését jelentősen meggyorsíthatja és leegyszerűsítheti a szállításszervező számítógépes programok alkalmazása. Igazgatósági szinten költség és futott kilométer megtakarítást lehet elérni az átfogó szállításszervezéssel. Elképzelhető a regionális civil szállítási cégekkel kötött, kölcsönös előnyök alapján működő szállítási együttműködés, személy és anyagszállítás

területén. Elsősorban azonban a rendvédelmi szervek együttműködésében keresendő a megoldás, például a munkába járás megszervezésénél, közös szállítással.

A tárgyeszköz- és készletgazdálkodás célja a határőrségi feladatokhoz szükséges technikai eszközök, gépek, berendezések és anyagok előírt mennyiségben, minőségben, időben és helyen való biztosítása. A folyamathoz tartozik az eszközök és készletek beszerzése, tárolása, elosztása és a felhasználókhöz történő eljuttatása, valamint a felesleges, selejt és hulladék anyagok gyűjtése, használatból való kivonása, illetve hasznosítása és mindezek dokumentálása. Az egyik leglényegesebb, és a költségek szempontjából a legérzékenyebb feladat az optimális készletszint meghatározása és a gazdaságtalan tárolási módok visszaszorítása

A speciális eszközöket, járműveket (hőkamerák, kishajók, helikopterek) határőrségi (vagy BM) szinten a központi logisztikai szerv vagyongazdálkodásába kell adni, és felhasználók a feladathoz igényelnék az eszközöket. Ezzel jelentősen javulna az eszközök kihasználtsága, és ezzel párhuzamosan megoldható az eszközök javítása, szervizelése, technikai kiszolgálása, feladatcentrikus alkalmazása. A biztonság és a gazdaságossági szempontokat előtérbe helyezve az igazgatóságokon az egyéni sorozatlövő fegyvereket megfelelő karbantartás és műszaki megvizsgálás után védőfóliázva, csoportos tárolásra a felszabaduló, értékesítésre nem tervezett objektumaiban célszerű elhelyezni.

Az egyéni fegyvert (pisztolyt), egyéni vegyvédelmi eszközöket, illetve lövedékálló mellényt - több EU tagállam gyakorlatának megfelelően - a feltételek kialakítása esetén az állomány önállóan lakásán tárolhatja. A költségek csökkentése mellett ez a gyorsabb bevethetőséget is biztosítja. A nyilvántartással összefüggő adminisztrációs terhek az integrált adatfeldolgozási és termék-azonosító rendszerek (pl. vonalkód) bevezetésével csökkenthető.

Az üzemeltetés magába foglalja az üzemeltetés és a technikai felkészítés szakmai felügyeletét, az alegységszintű (kirendeltség, határvadász század) technikai kiszolgálás minőségi végrehajtását és ellenőrzését, valamint a fenntartási anyagellátás folyamatos biztosítását. A határőrség pénzügyi lehetőségeiben az utóbbi időben az üzemeltetési és működtetési terület jelenti a legszűkebb keresztmetszetet. A technikai fejlesztést a dologi kiadások növekedése nem követte oly mértékben, hogy az új eszközök adta lehetőségeket teljes körűen ki lehessen használni. Az amortizációs cserék elmaradása, (pl. közúti személygépkocsi, mikrobusz, autóbusz) a fajlagos üzemeltetési költségek növekedéséhez

vezetett. A jelenlegi járműállomány használatból történő kivonása - az EU által biztosított előfinanszírozási alap terhére -, amortizációs cseréje várhatóan 2007-ig végbemegy.

A futásteljesítmények azt igazolják, hogy a Határőrségnél a járműállomány kihasználtsága továbbra is alacsony szintű. 2001-ben a 2104 gépjármű 19 857 739 kilométert, míg 2002-ben a 2023 jármű 21 383 489 kilométert futott. Az alacsony futásteljesítmény miatt magas a fajlagos üzemeltetési költség. A szállítási feladatok volumene nem állandó, így a járműállomány kihasználtságában (lövészetek, toloncszállítás stb.) kimutatható egy ciklusosság. Lehetőség nyílna a járművek számának és ezáltal a fajlagos költségek csökkentésére egy olyan BM szintű gépjármű bázist létrehozása esetén, ahonnan a központi, illetve a területi szervek járműveket igényelhetnének. A járművek üzem- és kenőanyag szükségletét az igénybevevő szervek biztosítanák, míg a teljes körű szervizelést és kiszolgálást a járművet biztosító szervezet végezné.

A speciális eszközöket, járműveket (hőkamerák, kishajók, helikopterek) határőrségi (vagy BM) szinten a központi logisztikai szerv vagyongazdálkodásába célszerű adni. A felhasználók feladataik függvényében igényelnék az eszközöket. A központosítással biztosítható, hogy az alapfeladat ellátásához szükséges speciális eszközök a szükséges mennyiségben és megfelelő időben rendelkezésre álljanak, és ezzel egyidejűleg egy hatékonyabb eszközkihasználtság valósuljon meg.

A fentiek mellett a rendszer lehetővé teszi a Határőrségnél egy központi javítóbázis kialakítását is, ahol speciális felkészültségű mérnökök, technikusok végeznék a speciális eszközök technikai kiszolgálását, szervizelését és javítását. A speciális eszközöket hordozó járműveket továbbra is célszerű a polgári szakszervezetekben javíttatni.

A fentiek mellett a következő időszakban - valamennyi eszköz üzemeltetése során - az eddigieknél is nagyobb figyelmet kell fordítani a kezelőállomány technikai ismeretszintjének az emelésére. Alapos felkészítéssel megelőzhetők a rendkívüli meghibásodások és szakszerűbbé válnak a kezelői technikai kiszolgálási műveletek is.

Az üzemeltetés (technikai kiszolgálás, javítás) területén is a forrásszűkösség érezteti a hatását. A gépjármű javítóműhelyek BM szintű összevonása, illetve feladatmegosztása az üzemeltetési költségek csökkentését célozta meg.

Ezen a területen lehetőség van a gépjárműjavítás külső szervvel történő végrehajtására a korlátozó BM utasítások módosítása esetén.

Ugyanakkor a többi szakterületen a gondok továbbra is fennállnak. A saját javítás feltételei (szakállomány, javítóműhely stb.) a legtöbb eszköz esetében nem adottak, a külső javításhoz pedig nem mindig áll elegendő forrás rendelkezésre. A javítás területén elsődleges műveletként jelentkezik a legalacsonyabb fokú javítás: a hibaelhárítás. Az üzemeltetése során, az általános műszaki állapottól eltérően és váratlanul fellépő jelenségekről az üzemeltetőnek (kezelőnek) meg kell tudni állapítani, hogy az eszköz tovább üzemeltethető-e, vagy leállítást követően segítséget kell hívni. Mivel az igazgatósági technikai eszközök többsége a kirendeltségeken üzemel, ezért az integrált kirendeltségeken meg kell teremteni az üzemeltetéshez kapcsolódó kiszolgálások, karbantartások és kisjavítások elvégzésének feltételeit, és ehhez megfelelően képzett szakállományt kell biztosítani.

A technikai szakanyagok vonatkozásában az első javítási szintet az igazgatóságokon kell létrehozni, azonban kisebb darabszámú eszközök esetében célszerű külső szolgáltató igénybevétele, vagy központosított javítóbázis létrehozása. Célszerű együttműködést kialakítani a HM illetékes szerveivel a fegyverjavítások szervezetek közti átcsoportosításának lehetőségei tárgyában.

Az **ingatlangazdálkodást**, mint a tárgyi eszközök speciális csoportjával való gazdálkodást, sajátosságai miatt célszerű külön területként kezelni. A tevékenység célja a határőr szervezetek elhelyezési igényeinek megtervezése, a szükséges ingatlanok megvásárlása (bérlete), azok rendeltetésszerű használatának megszervezése, üzemeltetésük biztosítása, az energiagazdálkodás racionalizálása, valamint a felesleges ingatlanok hasznosítása. Ingatlan gazdálkodás terén a fő hangsúlyt az alapfeladat ellátásához szükséges optimális méretű ingatlanállomány kialakítására kell fektetni. A típuskirendeltségek kialakításával a tervezési és kivitelezési idő és költség csökkenthető, azonban a döntéshez a helyi körülmények komplex mérlegelését (feladatrendszer, létszám, speciális feladat) el kell végezni.

Jelenleg kidolgozás alatt álló diszlokációs terv jelentős hatással lesz a terület gazdálkodására. A belső határokon újabb objektumok válnak feleslegessé, és ezzel párhuzamosan a schengeni határok mentén ingatlan vásárlásokra, felújításokra lesz szükség. A felesleges ingatlanok optimális hasznosítása esetén a befolyó bevételek mellett az ingatlanfenntartás költségei is csökkenthetők. A felszabaduló forrásokból külső szerv által üzemeltetett és a mindenkori szükséglethez rugalmasan igazodó ingatlanok bérelhetők. A meglévő objektumoknál ki- szervezésre kerülhet a takarítás, illetve akár a teljes objektumüzemeltetés.

Az energiagazdálkodás terén az ésszerűen alkalmazott takarékosági ösztönzés jelentős költségcsökkentő tényező. Ez jelentheti az olcsóbb energiahordozók fokozottabb elterjesztését, korszerű hőtechnikai eljárások bevezetését, vagy az egyes járműveknél átállítást (pl. gázüzeművé).

A logisztikai rendszer összehangolt működéshez folyamatosan figyelemmel kell kísérni az összes folyamatot, meghatározott teljesítménymérce esetén a terv- és tényhelyzet összehasonlításával kell dönteni a szükség szerinti beavatkozásokról. Alapelveként kell tekinteni, hogy az eltérés nem terhelő bizonyíték, hanem a meghozandó intézkedések kiindulópontja. Ez csak olyan **információáramlás** segítségével valósítható meg, amely követi, leképezi a végbemenő folyamatokat. Tehát logisztikai kontrolling rendszert kell működtetni. Ehhez olyan adatbázist kell kialakítani, amelyhez minden résztvevő információs rendszere is kapcsolódik. A logisztikai irányítási feladatok csak a résztvevők összehangolt információs rendszereinek együttműködésével, integrált információs rendszer kialakításával oldhatók meg.

A fentiekben részletezett logisztikai elvek, módszerek, eljárások bevezetése és a későbbiekben tárgyalásra kerülő logisztikai ellátó szervek létrehozása véleményem szerint az alábbi előnyökkel járhat:

- A gazdasági folyamatok átláthatóbbá válnak, mely megkönnyíti a tervezést, döntéselőkészítést és a döntések meghozatalát.
- Lehetővé teszi, hogy a logisztikai támogatást ne szakmai struktúrák, hanem feladatokhoz, illetve ellátandó körzetekhez (régiókhoz) kössék.
- Kedvezőbb feltételek között valósítható meg az anyag és eszköz-előállítás, üzemeltetés, üzemeltartás és a normásított ellátás.
- A rendvédelmi szervek között munkamegosztást tesz lehetővé, ami jelentős költségmegtakarítást eredményezhet.
- A logisztikai szervezet jobban képes igazodni a költségvetési gazdálkodás jelenlegi körülményeihez, valamint a piaci viszonyokhoz.
- A tényleges végrehajtási szintig kitolható közvetlen ellátás és a kontrolling.
- Az új ellátó szervezet közelít az európai országokban alkalmazott megoldásokhoz, nyitott a további fejlesztések iránt.

4.3. A Határőrségi gazdasági szervezetének korszerűsítési lehetőségei, módszerei.

A Határőrség költségvetési szervei önállóan gazdálkodó költségvetési szervek, saját gazdasági szervezettel kell rendelkezniük. Az államháztartás működési rendjét szabályozó kormányrendelet⁹¹. 17. § /1/ bekezdés alapján a gazdasági szervezetnek kell megoldania a tervezéssel, az előirányzat-felhasználással, a hatáskörébe tartozó előirányzat-módosítással, az üzemeltetéssel, fenntartással, működtetéssel, beruházással, a vagyon használatával, hasznosításával, a munkaerő-gazdálkodással, a készpénzkezeléssel, a könyvvezetéssel és a beszámolási kötelezettséggel, az adatszolgáltatással kapcsolatos összefoglaló és a saját szervezetére kiterjedő feladatokat. Ugyanakkor a hierarchikus viszonyok között lehetőségei és mozgásteret behatárolt és korlátozott. Tevékenységét, mozgásterét a jogszabályok és a belső rendelkezések a polgári szférától eltérően szabályozzák.

A költségvetési intézményi státusz és a szigorúbb működési szabályok sajátos gazdálkodási körülményeket jelentenek, ezért az átalakításnak korlátai vannak. A tevékenységek racionalizálásának, a vállalkozási lehetőségnek a közpénzek védelme miatt bevezetett szigorítások is gátat szabnak.

A Határőrség tevékenységei térben és időben folyamatosak, fontos biztonsági érdekek kapcsolódnak hozzá. Ezért a gazdasági szervezet átalakításánál a hatékonysági tényezők mellett alapkövetelmény a folyamatos működőképesség fenntartása. A gazdasági átalakítását az uniós feladatrendszerhez és az új diszlokációhoz igazodva, a szakmai szervek átalakítását követően célszerű elvégezni.

4.3.1. A korszerű gazdasági szervezet vezetési és működési modellje

A Határőrség gazdasági szervezete a határőrség állományában működő, a gazdasági feladatok végrehajtásának megfelelően elkülönült szervezeti egység, amely a Határőrség feladatrendszerének megfelelő gazdasági feltételek létrehozására és tevékenységeihez szükséges - hatáskörébe utalt - támogatási és biztosítási feladatok végrehajtására kötelezett.

A gazdasági szervezet is egy rendszer, így meg kell felelnie a működő rendszerrel szemben támasztott követelményeknek⁹².

⁹¹ 217/1998. korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről

⁹² Vállalkozás gazdaságtan tankönyv:

A gazdasági szervezet, mint rendszer, működési kritériumai:

- Legyen működőképes.
- Legyen célja, feladata és feladatának értelme.
- Ne csak a rendszerelemek egysége legyen meg, hanem a rendszerfolyamatok egysége is (dinamikus egység).
- Legyen totalitása, egész-volta.
- A rendszerelemek egymást kiegészítő, alaki és egymáshoz igazodó kapcsolatban legyenek.
- Legyen a szervezetben tendencia a belső konzisztenciára, arányosságra és harmonizáltságra.
- Legyen a szervezetnek belső logikája és belső törvényszerűsége.
- Legyen a szervezetnek relatív elkülönültsége, külső hatásokkal szembeni tûrő- és ellenálló képessége.

A szakirodalomban általánosan elfogadott definíció szerint a rendszer egy meghatározott cél és feladat érdekében csoportosított és egységbe szervezett objektumok és elvek rendezett halmaza az egység és elkülönültség alapján. A halmaz elemei kölcsönhatásban vannak egymással, relációkat képeznek a halmaz, annak részhalmazai és a rendszer környezetének elemeivel.

Minden tevékenységi funkciót ellátó együttes, így maga a szervezet is egy rendszer, amely alrendszerekre bomlik, de ugyanakkor kapcsolódik egy magasabb szintű célhoz, feladathoz, amely vonatkozásában, pedig egy magasabb szintű rendszernek az alrendszere. A korszerű gazdasági (logisztikai) szervezet kialakítása csak a tevékenységrendszer mélyreható elemzését követően lehetséges. A gazdasági szervezet a működése folytán környezeti kapcsolatokat teremt, a környezet befolyásolja tevékenységét, illetve a szervezet a cél és feladatrendszere kapcsán alakítja a környezetét, szabályozza a környezete folyamatait. A környezetben lévő más szervezetekkel horizontális, a felügyeleti szervekkel és alárendelt szervekkel vertikális kapcsolatokat alakít ki. Működését folyamatos vezetés teszi lehetővé és tudatos szervezőmunka révén létrehozott strukturális felépítés befolyásolja, amelyhez szorosan kapcsolódnak a hierarchikus viszonyok. A gazdasági szervezet feladatból, felelősségből és jogkörből épül fel.

A követelményrendszer határozza meg a feladat-végrehajtás irányát, tartalmát, a törvények és a jogrendszer szab keretet a működésének. A feladatok tükrében épül ki a szervezet. Az erőforrások elosztása, csoportosítása a feladatok ellátásához alkotja meg a struktúrát. A szervezetben funkcionálisan elkülöníthető folyamatok zajlanak, amelyeket ha önmagukban vizsgáljuk, akkor ezek is rendszerként funkcionálnak a gazdasági rendszer, alrendszere a logisztikai rendszer, ugyanakkor önmagában vizsgálva a logisztikai rendszer is egy rendszer stb./. Az alrendszerek működtetését a strukturális elemek végzik.

A hierarchia határozza meg a strukturális elem helyét az alrendszer működtetésében, illetve a strukturális elemek egymáshoz való viszonyát, alá- fölé rendeltségét. Működési jellemzők alapján vertikálisan a szervezetet feloszthatjuk vezető szervekre és végrehajtókra. Ez a felosztás nem tisztán egynemű, mivel a végrehajtó szerv is tagozódik vezetőkre és végrehajtókra. A határőrigazgatóság gazdasági szervezete végrehajtó alrendszer, de ha mint önálló rendszert vizsgáljuk, van vezetési és végrehajtási (háttérintézmények) alrendszere. A funkciók teljesítésében való részvétel alapján a horizontális felosztásnál szakterületeket (közgazdasági, technikai, informatikai) különböztetünk meg, ahol szintén érvényesül a vertikális megoszlás, a vezető és végrehajtó elkülönülés. A szervezet a funkciók (anyagellátás, készletgazdálkodás) teljesítésében való részvétel alapján horizontális.

A szervezet strukturális elemekből épül fel. A strukturális elemek a feladat végrehajtás és szervezeti szint szerinti elosztása, csoportosítása az erőforrásoknak. A strukturális elemek egymással kapcsolatban vannak, közöttük folyamatok zajlanak, mozgásban vannak. A technológiák a feladat végrehajtások technikai színvonalát, az alkalmazott eszközök fejlettségét, az eljárások, módszerek tudományos megalapozottságát jelentik.

A szervezet működése kapcsolatokat tételez fel, egymásra ható mechanizmusokat, (kölsönhatásokat), be és kimeneteket, kommunikációt, melynek a feltételét az információs rendszer biztosítja. Az információs rendszer a szervezet információáramlását szabályozza.

A jogszabályi háttér, a követelmény- és lehetőségrendszer, valamint a funkció tárgya közötti összefüggés, egymásra hatás következtében alakulnak ki a törvényszerűségek, amelyek feltárását követően kidolgozhatók a működési elvek. A működési elvek kialakítását, és lefektetését követően lehet meghatározni az egyes alrendszerek feladatrendszerét, majd ehhez igazítva a belső szabályozó rendszer. A szervek feladatai, a személyek munkaköri leírásai, az eseményekre való reagálási rend és az előrelátás ad némi automatizmust a működésnek.

A célirányos működés alapfeltétele a strukturális elemek szervezett kapcsolatrendszere, a belső mozgásokat és a környezetet is beleértve. A működtető mechanizmusok is a belső információforrások, a külső behatások fogadásán és az arra való reagáláson keresztül tartják mozgásban a feladat végrehajtási folyamatot⁹³. A feladat végrehajtás hatékonysága függ a feladat végrehajtó és a végrehajtás tárgya közötti kapcsolattól (manuális vagy számítógépes könyvelés).

A rendszerszemléletű szervezetelemzés a szervezetet - mint alrendszert - egy másik, magasabb szintű szervezetnek, - rendszernek - a részeként vizsgálja. A gazdasági (logisztikai) feladatrendszere rendszerszemléletű megközelítése során látni kell, hogy az állam a szervezet működését jogszabályokhoz köti, a költségvetéssel anyagi alapot teremt tevékenységéhez. A társadalmi szükségszerűség, a jogi beszabályozás és az anyagi alapok biztosítása fontos összetevői a szervezet környezetének. Egy oldalról kialakul a követelményrendszer, mint alapvető környezeti elem, amely magában foglalja a társadalmi igényt, az elvárásokat és azt az irányító szervezetet, amely közvetíti, felügyeli és számon kéri a saját szervezetétől a követelmények teljesítését.

4.3.2. Javaslat a gazdasági szervezet átalakítására

Az átalakítás során a vertikális tagozódás változatlanlansága (Határőrség Országos Parancsnokságán Gazdasági Főigazgatóság, mint központi testületi irányítószerv, a határőr igazgatóságokon gazdasági igazgatóságok, mint területi végrehajtó szervek) mellett a feladatok és hatáskörök újraszabályozása szükséges. Az EU átalakítással összefüggésben a szakmai szervek részéről decentralizációs javaslatok születtek, mely során a helyi szervek nagyobb önállósága került előtérbe. A szolgálati rendszerben végbemenő változás, az uniós határőrizeti rendszer alapjainak megteremtése, az alapfeladat minden oldalú funkcionális kiszolgálása megköveteli a gazdálkodás feladatrendszerében és a feladatrendszert végrehajtó szervezeti struktúrában végbemenő változásokat is.

A Gazdasági Főigazgatóság szervezetének átalakításánál figyelembe kell venni, hogy az átmeneti időszakban (a schengeni csatlakozásig) feladatai nem csökkennek. Az átszervezés és uniós fejlesztés komplex pénzügyi, anyagi, technikai biztosítási feladatai a szervezetnél a schengeni csatlakozásig egyértelmű feladatnövekedést eredményeznek. A jelenlegi szervezet vertikálisan és horizontálisan is illeszkedik a működési mechanizmushoz, belülről a feladat

⁹³ Zsigovits László: A Határőrség informatikai rendszere fejlesztésének aktuális kérdései. Budapest, Határőrségi Tanulmányok 1997

függvényében specializálódott. A munkafolyamatokban történő meggondolatlan beavatkozás kialakult, begyakorolt mechanizmusok megbontását eredményezheti. A szakterület működése törvények és más jogszabályok által nagymértékben behatárolt, a sokszor bürokratikus. A túlszabályozott tevékenységek racionalizálása nem mindig határőrségi kompetencia.

A Határőrség folyamatos alulfinanszírozottsága az évek során a materiális hátrányok nagymértékű halmozódásához vezetett. A tartósan ígérkező költségvetési nehézségek, a működtetési, fenntartási mozgástér alacsony szintje miatt a szolgáltatási rendszer új alapokra helyezése csak meghatározott feltételek megléte esetén lesz realizálható. Előtérbe kell helyezni a költségérzékenység javítását, a létszámtakarékos megoldások alkalmazását (projekt-szemlélet, team-jellegű munkavégzés), az együttműködésben lévő tartalékok felhasználását, az érdekeltség növelését, az erőforrásokkal való egységes szemléletű gazdálkodást, és az ellátás teljes vertikumában a normatív jelleg érvényesítését. A Főigazgatóság belső működésének racionalizálása⁹⁴ keretében, a felesleges, túlbiztosítást jelentő eljárások, műveletek korszerűsítése vagy megszüntetése az egyik legfontosabb feladat. A racionalizáló innováció nem csupán valamely egyéb (csoport) probléma felismerése és megoldásra irányuló ötlet, hanem egyben az ötletnek a szervezet általi elfogadása is.

A racionalizálás legnagyobb lehetősége a fentebb már többször említett kiszervezés. A kiszervezést követően, a kivitt szolgáltatások szakmai irányítása megszûnik, ezáltal a központi szerveknél bizonyos leépítések elérhetők, e tevékenységek felügyelete referenciarendszerrel biztosítható. Munkakör és feladatrendszer elemzés elvégzése után kell a státuszokat és a képesítési követelményeket megállapítani. A státuszok feltöltésénél, pedig maximálisan érvényesíteni kell a szakmai követelményeket. Nagyobb hangsúlyt kell fordítani az állomány többoldalú felkészültségén alapuló összevont munkakörök széleskörű alkalmazására. Létre kell hozni az uniós együttműködés, és technikai kooperáció által igényelt új beosztásokat. Az átalakítást a vezetés-módszertani elvek figyelembevételével kell végrehajtani. Az átalakítás során követni kell a szervezetkialakítás vezetéselméleti folyamatát: cél – feladat – folyamat – szervezet. Központi szinten (48. számú melléklet) a szakterületeknél ellentétes folyamatok zajlanak. A közgazdasági és informatikai területen a feladatok végrehajtása bizonyos

⁹⁴ A racionalizáló szervezés célja az adott személyi, technikai és technológiai feltételek mellett veszteség és tartalékmentes működés megvalósítása, a viszonylag rövid idő alatt mobilizálható hatékonyságfokozási lehetőségek módszeres feltárása és kiaknázása, tehát elsődlegesen a meglévő adottságok (személyi és tárgyi tényezők) optimális kihasználására való törekvés.

Dr. Susánszky János: A racionalizálás módszertana, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1984.

centralizációkat követel meg, míg a logisztikai feladatrendszerhez kötődő funkciók a határőrizeti eredményesség javítása érdekében a kapcsolódó folyamatok decentralizálását igénylik.

Az államháztartási reform kiteljesedése kapcsán az államháztartás rendszerében további centralizációs lépések várhatók, ami determinálja a közgazdasági szakterületen jövőjét. A tervezésben, végrehajtásban, ellenőrzésben a központi szintek szerepe megnő, ezáltal csökkenthető az intézményi bürokrácia.

A közgazdasági szakterület működése és a cím gazdálkodásának a vitele alátámasztja a jelenlegi struktúra létjogosultságát és tagoltságát. A központi illetményszámfejtő rendszer követelményszinten való beállása, és informatikai fejlesztés révén (könyvelés, leltározás) lehetőség nyílik két osztályos struktúra kialakítására, és mintegy 10-15 % létszámleépítésre.

A költségvetési osztály feladatrendszere alapvetően nem változna, a számviteli osztály a bérgazdálkodással összefüggő feladatok (központi bérgazdálkodás, bérfejlesztés, nyugdíjpénztári ügyintézés, szakirányítás) beintegrálódásával közgazdasági osztállyá alakulna.

A fentekben vázoltak szükségessé teszik a gazdasági szervek belül a logisztikai feladatokat ellátó szervek racionalizálását. A logisztikai támogatást mindig feladatra (pl. határellenőrzési feladatok, vagy idegenrendészeti feladatok logisztikai támogatása), ellátandó körzetekre és szervezetre, szervezeti felépítés vagy feladat által meghatározott rendszerre kell megszervezni. Ez szükségessé teszi egy olyan logisztikai ellátó szervezet kialakítását, amelyik képes a folyamatosan változó feladatok kiszolgálására. Mivel a diszlokáció és a szervezeti struktúra véglegesítése nem történt meg, így a logisztikai feladatot ellátó szervek esetében csak a rendező elvek megfogalmazására vállalkozhatok.

A logisztikai szervezeteken belül egyértelműen és szervezetenként is el kell választani a funkcionális vezetési, szakirányítási és a végrehajtási funkciót (a 45. számú mellékletben dőlt betűvel vannak szedve a végrehajtó jellegű feladatok). A logisztikai vezető-irányító szervezet (a jelenlegi technikai és ellátási-fenntartási szervek integrálásával) központi szinten hármas, területi szinten kettős tagolással látná el az erőforrás tervezéssel, szakirányítással összefüggő feladatokat.

Központi (46. sz. melléklet) és területi (47. sz. melléklet) szinten a meglévő funkciók felülvizsgálatát követően, a logisztikai funkciókhoz és folyamatokhoz igazodó (43. sz. melléklet) integrált logisztikai szervezetet célszerű létrehozni az ellátási-fenntartási, valamint

a technikai szervek összevonásával. A logisztikai szervezeteken belül egyértelműen és szervezetenként is el kell választani a funkcionális vezetési, a szakirányítási és végrehajtási funkciót. A szakterületen jelentkező szakirányítási feladatok ellátására az országos parancsnokságon logisztikai főosztályt célszerű létrehozni. A jelenlegi főosztályok végrehajtói jellegű feladatai leválasztása esetén lehetőség van a feladatok logisztikai funkciók szerinti átstrukturálására.

A főosztálynál nagyon fontos annak betagolása, mert 20 önálló szakértelmet igénylő terület kell irányítani. Három osztály jönne létre, egy logisztikai tervező és koordináló (3-4 fő) egy anyagi (4-6) egy technikai osztály (5-8 fő). A tervező és koordináló osztály végezné a központosított előirányzatok megtervezését, a határőrségi szintű logisztikai feladatok tervezését, szervezést, a fejezet szintű jelentésekhez és a fejezet szintű jogalkotási igényekhez kapcsolódó javaslatok, értékelések összeállítását. Bizonyos beszerzések központosítása célszerű és racionális az egységesítési, szabványosítási, minőségbiztosítási követelmények érvényesítése érdekében. A másik két osztály referatúra jelleggel végezné a végezné a szakanyag gazdálkodással, illetve az eszközrendszer üzemeltetésével és üzemeltetésével összefüggő szakirányítási feladatokat. Valamennyi anyagnem az anyagi osztályhoz tartozna. A kiszervezést követően, a kivitt szolgáltatások szakmai irányítása megszűnik, ezáltal a központi szerveknél további leépítések érhetők el.

A központi, területi és helyi szinten szervezett végrehajtó jellegű feladatok ellátására a költséghatékonyság elvét figyelembe vevő, optimális létszámot alkalmazó, a piaci hatásokhoz és folyamatokhoz igazodni képes (központi; terület vagy regionális; valamint helyi szintű) ellátó szervezetet (logisztikai ellátó központ, logisztikai alosztály) szükséges létrehozni. A szervezet a jelenlegi technikai és ellátási-fenntartási szakterület végrehajtó feladatai mellett integrálja magába az informatikai szakterületen jelentkező üzemeltetési és üzemeltetési feladatokat (Az országos parancsnokságon a szervezetébe helyezhető a közgazdasági szakterület végrehajtó feladatrendszer is, így itt is teljeskörűen megtörténne a vezetés-irányítási és a végrehajtó feladatok elkülönítése.).

A szervezet átalakítás járjon együtt a szolgáltató jelleg erősítésével, és a működési feltételek érzékelhető javulásával. A logisztikai ellátó szerv feladata és felelőssége legyen pontosan behatárolt, a logisztikai folyamatok realizálása területén önálló döntési jogosítványokkal rendelkezzen. A létszám és költségvetési megtakarítás realizálása együtt kell, hogy járjon a szervezetek alapfeladatainak teljesítéséhez szükséges költségvetési, anyagi-technikai erőforrások hatékonyabb felhasználásával, a működési feltételek érzékelhető javulásával.

Feladata és felelőssége legyen pontosan behatárolt, a logisztikai folyamatok realizálása területén önálló döntési jogosítványokkal rendelkezzen.

A logisztikai támogatás súlypontját a külső határon működő rendészeti (integrált) kirendeltségekre kell helyezni. Ez azt jelenti, hogy a kirendeltség működéséhez és alapfeladatai teljesítéséhez az anyagi-technikai feltételeket folyamatosan, a végrehajtás elsőbbségét figyelembe véve indokolt biztosítani. A gazdasági szervezet átalakítást csak megfelelő előkészítést követően, fokozatosan, a működőképességi kritériumok figyelembevételével szabad végrehajtani.

A logisztikai szervezet kialakítása (pl. a külső határos igazgatóságokon) feladatki szervezés illetve erőteljes szolgáltatás igénybevétel nélkül nem jelent automatikus létszám, illetve költségcsökkenést. A létszámnöveléssel együtt járó szervezetfejlesztés és a technikai fejlesztés az ellátási és üzemeltetési feladatok bővülését eredményezi, így csak létszám illetve költségoptimalizálásra van lehetőség.

Az integrált kirendeltségeken alosztályszintű, végrehajtói feladatokra szervezett logisztikai szervezetet célszerű létrehozni. Legyen képes a működés napi feltételeinek biztosítására, az objektuma és technikai eszközei üzemeltetésére, működtetésére, valamint az alegységszintű technikai kiszolgálások, karbantartások és kisjavítások elvégzésére.

A logisztikai szervezet létszáma és összetétele a leadott feladatrendszerhez és az ellátandó állomány létszámához igazodjon, tehermentesítse a végrehajtó állományt. Az állomány kiválasztásánál a szükséges szakképzettség megléte legyen az alap.

Az informatikai területen a végrehajtó elemek leválasztásra kerülnek a szakirányítói tevékenységről. Az üzemeltetési nagyrészt végrehajtói feladat, így a GEK alá betagozható.

4.4. Tudományos következtetések

Magyarországot jelenleg nem fenyegeti közvetlen katonai veszély, ugyanakkor a NATO szövetségi rendszeréhez tartozó Magyarországnak számolnia kell azzal, hogy biztonságát nemcsak környezete, hanem szövetségeseit érintő kihívások és veszélyforrások is befolyásolják. Napjainkban növekvő kockázatot jelentenek az eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti, átmeneti vagy tartós ellentétek, a gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságok, az etnikai és vallási feszültségek, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a demográfiai feszültségek, a tömeges migráció és a nagyfokú környezeti ártalmak.

A népesség gyors szaporodása, a technikai fejlődés és az ehhez kapcsolódó gazdasági verseny, a kommunikáció felgyorsulása és világméretűvé válása együtt egy új anyagi és szellemi összefonódást hozott létre. A gazdasági globalizálódás következtében nemcsak intenzívebbé vált a javak, a szolgáltatások, a tőke, a technológia és a munkaerő nemzetközi áramlása, hanem meghatározó fontosságú lett a nemzetgazdaságok működésében. A globalizáció centruma a gazdaság, de hatása kisugárzik a politikára, a kultúrára, gyakorlatilag és az élet minden területére is. A **globalizáció negatív hatásai közé tartozik a biztonsági kockázatok** (migráció, nemzetközi bűnözés felerősödése, terrorizmus) **növekedése**.

Az elemzők arra a következtetésre jutottak, hogy a harmadik évezred kezdetének a társadalma információs társadalom lesz. A világfejlődési trend azt mutatja, hogy a számítástechnika túllép a munkafolyamatok támogató szerepén, egyre inkább a szervezet működésének alapjává válik. Megállapítható az is, hogy a Határőrség olyan szervezet, amely a feladatellátása, a környezete folytán, azaz a határforgalomban résztvevő utasok, az államhatárral kapcsolatos jogsértő cselekményt elkövetők vagy megkísérlők által közvetlenül ki van téve az IT hatásainak, ugyanakkor bizonyított, hogy az IT információrendszerének fejlődése pozitív hatást gyakorol a határőrségi feladatok informatikai támogatási lehetőségeire. Bizonyított, hogy a világgazdaságban lejátszódó folyamatok a magyar gazdaság növekedési lehetőségeit kedvezőtlenül befolyásolják. Az államháztartás terén bevezetett szigorítások, elvonások a Határőrség költségvetési pozíciói kedvezőtlen alakulását eredményezik. A szervezeti célok elérését, a működés biztonságát alapjaiban befolyásolják a gazdasági tényezők, azonban a vezetésnek megvan az a lehetősége is, hogy a rendelkezésre

álló erőforrásokat elhatározásának megfelelően rendelje a kitűzött célok teljesítése érdekében. Elemzéseim is azt igazolják, hogy az elmúlt években a legnagyobb kihívás a gazdálkodás terén az egyre bővülő feladatrendszer és a költségvetésben biztosított előirányzat közötti ellentmondás feloldása, a működőképesség fenntartása volt. A kiadások szükségszerű volumen növekedésével és strukturális változásával nem nőttek egyenes arányban a támogatások így a Határőrségnél is folyamatosan finanszírozási problémák alakultak ki.

A Határőrségnél elkészült a testület középtávú stratégiája, azonban az értekezés lezárásáig elfogadása nem történt meg. Ennek ellenére - mivel a megfogalmazottak reális alternatívát vázolnak fel – a gazdaságkorszerűsítési javaslataimat erre alapozva fogalmaztam meg. A korszerűsítési célkitűzések – amelyek meghatározzák a gazdálkodás korszerűsítésének és a gazdasági szervezet átalakítás irányát és lehetőségeit is - hosszú távon a Határőrség szervezeti önállóságának fenntartásával számolnak.

A szervezetfejlesztési javaslat egyik fő eleme a feladat- és hatáskörök decentralizálása. Az a meggyőződés, hogy a gazdasági területen ez nem mindenütt követhető, illetve nem mindenütt célszerű és hatékony. A közgazdasági és informatikai területen - az államháztartáson belüli centralizációs törekvésekkel analóg - a feladatok végrehajtása bizonyos centralizációkat követel meg, míg az ellátási, technikai területeken a végrehajtás hatékonyabb támogatása decentralizálási folyamatokat indikál.

A szervezetfejlesztés kiemelt prioritású célterülete olyan komplex határrendészeti teljesítményre képes, új modell - az integrált Határőr Kirendeltség - megalkotása, amely a jövőben az uniós működési rendszer korszerű alapegységévé válhat. Azonban ennek gazdasági önállósága nem indokolt és nem költséghatékony.

Az államháztartás tervezési gyakorlatában a korrigált bázisalapú tervezés módszerét alkalmazzák, azonban az automatizmusokat nem alkalmazzák. Ebből adódóan a bázis, főként dologi kiadások esetében a Határőrség jogszabályokkal lefedett feladatait sem képes teljességében finanszírozni. A központi költségvetés hosszú időn keresztül nem ismerte el a dologi kiadásokra ható erőteljes infláció ellentételezését, a dologi kiadások esetében a bázist alacsony szinten rögzítette, automatizmust nem alkalmazott.

Bizonyítottam, hogy a szolgálati rendszerben végbemenő változás, az uniós határőrizeti rendszer alapjainak megteremtése, az alapfeladat minden oldalú funkcionális kiszolgálása megköveteli a gazdálkodás feladatrendszerében és a feladatrendszert végrehajtó szervezeti struktúrában végbemenő változásokat is. Az ellentmondás hatása legkézzelfoghatóbban a

közgazdasági logisztikai rendszer elemeiben érzékelhető, már-már veszélyeztetve az egyes szervezetek alaprendeltetésének teljesítését is.

Megállapítottam, hogy több területen az erőforrások, szétforgácsoltak, párhuzamosan működő szervezetek végzik ugyanazon feladatokat. A szűk, ezzel együtt szétforgácsolt humán-, pénzügyi és anyagi erőforrások mellett a feladatok teljesítése nem egyenszilárd.

Mindezek és javaslataim a költséghatékonyság elvét figyelembe vevő, optimális létszámot alkalmazó, a piaci hatásokhoz és folyamatokhoz igazodni képes gazdasági szervezet létrehozása irányulnak. A profiltisztítás után az érintett szervezetektől kikerülnek az alaprendeltetésen kívüli tevékenységek, megvalósul a vezetők tehermentesítése.

A szervezetek összevonásával csökkentek a párhuzamosságok, a végrehajtó szintre átcsoportosítható státuszok szabadulnak fel, létszám megtakarítás keletkezik.

A feladatokra és tevékenység területekre alapozott szervezet létrehozása után a vezetési szintek és a vezetői státuszok száma csökken, egyszerűsödik, rugalmasabbá, gazdaságosabbá válik az ellátás és kiszolgálás rendszere.

5. ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK, ÚJ TUDOMÁNYOS KUTATÁSI EREDMÉNYEK, JAVASLATOK, AJÁNLÁSOK

A Határőrség feladatrendszerében és a szervezet felépítésében a rendszerváltás óta bekövetkezett változások gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzése és a határőr gazdálkodás korszerűsítésének kutatása és rendszerbe foglalása során levont következtetések az egyes témakörök keretében rögzítésre kerültek, ezek lényege az alábbiakban foglalható össze:

Bemutattam, hogy Magyarországon 1989-1990-ben békés politikai-gazdasági rendszerváltozás zajlott le, melynek során a korábbi ún. "szocialista" rendszert egy demokratikus, plurális politikai berendezkedés váltotta fel. Kiépült a jogállamiság valamint a demokrácia jog- és intézményrendszere, kialakult a piacgazdaság. Ugyanakkor Magyarországon az állami szerepvállalás továbbra is magas, az államháztartási reform nem valósult meg, a reform elhúzóódásának következménye napjaink államháztartási finanszírozási válsága.

Feltártam, hogy a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások behatárolják az állami szerepvállalás mértékét, így többek közt a fontos állami feladatokat ellátó intézmények finanszírozásának lehetőségeit. Az alapfeladat ellátás tényleges forrásigénye egyértelműen ki sem mutatható, mert az éves költségvetések a végrehajtó intézményekhez, és nem a végrehajtandó feladatokhoz vannak rendelve. Ebből következőleg az egyes tevékenységek költségfelhasználása közgazdasági értelemben nem ítéhető meg.

Az elvégzett kutatómunkám is alátámasztja, hogy a Határőrség átalakítását nem pénzügyi megfontolások, hanem a jogállamiság követelményei tették szükségessé, az átalakítás ütemét és a szervezetkorszerűsítés lehetőségeit azonban politikai és gazdasági tényezők determinálták. A szervezet átalakítása szakaszosan, a jogalkotási folyamathoz igazodva, a szervezet vezetésének előremutató kezdeményezéseitől pozitívan befolyásolva, az Alkotmány és a hatályos törvények figyelembevételével folyt. A vizsgált időszakban teljeskörűvé vált a szervezet működésének törvényi háttere, megújult nemzetközi kapcsolatrendszere. A szükséges védelmi képességek megőrzése mellett fokozatosan előtérbe került és kibővült tevékenységének rendészeti tartalma, szervezetének állandó (hivatásos) állományra épülő hatósági jellege. Megvalósult a vizsgált időszak fő célkitűzése: a katonai jellegű működési

rend felváltása és a rendészeti feladatok ellátására alkalmas, kisebb létszámú, jól felkészült, profi állománnyal tevékenykedő szervezet kialakítása.

A Határőrség Országos Parancsnokság és az igazgatóságok költségvetési szervek, költségvetési gazdálkodást folytatnak. A gazdasági szakszolgálat látja el a határőrségi szintű költségvetési gazdálkodással összefüggő feladatokat. Bemutattam, hogy a gazdasági szakterületek feladatrendszerét napjainkra törvények, jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei részletesen szabályozzák.

Bizonyítottam, hogy a feladatrendszer zöme jogszabályok által determinált, így a lehetőségek és a mozgástér – az önállóan gazdálkodó költségvetési szerv besorolás ellenére – igen behatárolt és korlátozott. A korszerűsítést, a tevékenységek racionalizálását a sokszor kellően nem megalapozott szigorítások, belső rendelkezések is gátolják. A kiadások szükségszerű volumen növekedésével és strukturális változásával nem nőttek egyenes arányban a támogatások, így a működőképességet csak feszített költségvetési gazdálkodással és megszorításokkal lehetett biztosítani. Ugyanakkor a fegyelmezett gazdálkodás bizonyítéka, hogy a Határőrség mindenkor a jóváhagyott előirányzaton belül maradt, adósságot nem halmozott fel. A forrásszűkösség miatt az elemi költségvetés készítésekor az alaptevékenység minden oldalú biztosítása fogalmazódott meg prioritásként, ami egyéb fontos területeken működési zavarokhoz vezetett.

A szakirodalom áttanulmányozása és a EU szakértőkkel folytatott interjúk alapján azt a következtetést vontam le, hogy a határrendészeti szervek gazdálkodása, logisztikai támogatása terén a sokszínűség ellenére vannak általánosan elfogadott elvek. A nemzetközi tapasztalatok és a gyakorlat is azt igazolja, hogy a költségvetési keretek rögzítése, és a részletes költségvetési tervezőmunka csak hosszabb időtávra kiterjedő döntésekkel alapozható meg. A gazdaságilag fejlett, demokratikus berendezkedésű államokban a feladatfinanszírozás hiánya - az eltérő tervezési időtartam, illetve az elfogadás eltérő módszerei ellenére - nem tételezhető fel. Ezekben az országokban már a tervezés időpontjában projekt szemlélettel készülnek a különböző feladatok finanszírozására. Nincs lehetőség év közben többletigények benyújtására, viszont a megtervezett és megfelelő szinten kontrollált előirányzatok teljes mértékben biztosításra kerülnek. Kisebb a gazdasági szervek önállósága, de nagyobb az ellátási biztonság. Erőteljes a központosított ellátás és ahol a működésbiztonság lehetővé teszi, széles körben alkalmazzák a külső szolgáltatások igénybevételét, illetve a feladatok kiszervezését.

Bizonyítottam, hogy a vizsgált időszakban a legnagyobb kihívás a gazdálkodás terén az egyre bővülő feladatrendszer és a költségvetésben biztosított előirányzat közötti ellentmondás feloldása, a működőképesség fenntartása volt. A vizsgálódásaim során azt állapítottam meg, hogy a Határőrség gazdasági szervezete képes volt a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások célszerű felhasználásával biztosítani a Határőrség alapfeladatai ellátásának gazdasági feltételeit, valamint megszervezni, irányítani és végrehajtani a jelentkező biztosítási feladatokat.

A technikai fejlesztések hatására elsősorban a tervezett külső határos igazgatóságokon megnőtt a szárazföldi és vízi mobilitás, és jelentősen javult a vizuális felderítő-képesség. A légi mobilitás illetve a légi felderítés lehetősége továbbra sem biztosított. A technikai eszközök tömeges rendszerbeállítása és hatékony alkalmazásának eredményeként bizonyítottan javult a határőrizet eredményessége, ezen belül is a külső határos igazgatóságokon a zöldhatár őrizetének megbízhatósága. Ugyanakkor az is látható, hogy - nagyarányú technikai fejlesztés ellenére - az EU által nem preferált területeken a technikai ellátás színvonala továbbra is kedvezőtlen. Az eszközrendszerek kihasználtságának hatékonysági mutatója – a működtetésre fordítható szűkös előirányzat miatt – alacsony, közgazdaságilag gazdaságosságtalanul üzemeltetettek.

Bemutattam, hogy a Határőrség ingatlanállományának földrajzi elhelyezkedése és összetétele nem optimális, a felesleges ingatlanok nagy száma mellett a külső határokon ingatlanszükséglet jelentkezik. Ugyanakkor pozitívan értékelhető, hogy a ingatlan beruházások, átalakítások és felújítások zöme a leendő uniós külső határokra koncentrált. Az ingatlanállomány értékéhez képest alacsony a felújításra és karbantartásra rendelkezésre álló forrás. Ennek hatására az objektumok többségének műszaki állaga erősen leromlott.

Bizonyítottam, hogy a feladatrendszer és szervezeti felépítésének átalakulása szükségessé tette a gazdálkodási tevékenység és gazdasági szervezet átalakítását, a megváltozott gazdasági és jogi környezethez és az új működési rendhez igazítását.

Feltártam, hogy a szervezeti változtatásokat nem előzte meg konkrét külső és belső auditálás, elmaradt a feladatrendszer, a feladatokat végrehajtó szervezet rendszerszemléletű elemzése, nem került végrehajtásra munkakörelemzés. A szervezet kialakítása, átalakítása, a feladatok változásának függvényében végrehajtott vezetői döntések alapján történt, ami nélkülözötte a korszerű vezetés-irányítási elvekre épülő szervezet-átalakítás elveit és módszereit. A kialakított vezetési struktúra a fentiek ellenére működőképés, biztosítja a szakirányítást és a

folyamatos felügyeletet, de sem strukturálisan, sem humán erőforrás oldalról –alapvetően innováció hiánya miatt- nem igazodik az új kihívásokhoz. A tevékenységekben párhuzamosságok jelentkeznek, a szervezet bürokratikus. Központi, de főleg területi szinten a vezetés-irányítási és végrehajtási funkciók keverednek. Az igazgatóság önálló költségvetési szervként van besorolva, de gazdálkodási lehetőségei, jogosítványai ezzel nincsenek szinkronban. A helyi szervek gazdasági szervezet nélkül működnek igen korlátozott gazdálkodási lehetőséggel.

A Határőrség nem rendelkezik központi ellátó szervezettel, nem rendelkezik mobilizálható tartalékokkal, ami a váratlan helyzetekre való gyors reagálás képességétől megfosztja a szervezetet. A felelősség, a döntési kompetencia és a döntési képesség nincs mindig szinkronban, rendszerek a hatáskör elvonások. Az állomány döntő többsége megfelel a képesítési követelményekben meghatározott követelményeknek. A szakmai továbbképzések rendszere még nem igazodik a tényleges igényekhez, nem szakspecifikus, nincs összhangban az információs társadalom kihívásaival és követelményeivel.

Arra a következtetésre jutottam, hogy a jelenlegi gazdasági szervezet további korszerűsítéssel és szervezet-racionalizálással alkalmas az átmeneti időszakban jelentkező feladatok ellátására, a működőképesség fenntartására. A schengeni csatlakozással együtt járó diszlokációs, szervezeti és működési rendbeli változások szükségessé teszik a mindenoldalú biztosítás rendszerének új alapokra helyezését. A gazdasági szervezet átalakítását - a működőképesség fenntartása érdekében - az átmeneti időszakban szakaszosan, a vezetés módszertani elvek figyelembevételével, a külső és a belső határon eltérő módon célszerű végrehajtani. A hatékonysági követelmények teljesítése és a finanszírozási gondok enyhítése további szervezetracionalizálást, hatékony, költségkímélő gazdálkodási módszerek és eljárások, valamint új működési rend bevezetését teszik szükségessé. Ehhez nyújt segítséget a korszerű logisztikai szemlélet és módszerek elterjesztése, a napi gyakorlatba való átültetése és az általam felvázolt logisztikai folyamatokhoz igazodó szervezeti struktúra kialakítása.

Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy Magyarország sajátos geopolitikai és gazdasági helyzete, valamint sajátos jogrendszere miatt nincs olyan külföldi, másolható modell, melyet a határőrségi gazdálkodás hatékonyságának növelése, illetve a gazdasági szervezet korszerűsítése, racionalizálása során változtatás nélkül átvehetnénk, viszont a bemutatott példák és tapasztalatok felhasználása elengedhetetlen.

Új tudományos eredménynek ítélem meg:

1. Feltártam a Határőrség feladatrendszere és a szervezeti felépítése átalakulásának gazdálkodásra gyakorolt hatásait, és bemutattam a gazdasági szervezet átalakulási folyamatát. Bizonyítottam, hogy a Határőrség átalakítására rendszerváltással determinált társadalmi-gazdasági környezetben került sor, ami meghatározta az átalakítás irányait, ütemét és egyben behatárolta a szervezetkorszerűsítés és a gazdálkodás pénzügyi lehetőségeit is.
2. Bizonyítottam, hogy a jelenlegi gazdasági szervezet további korszerűsítéssel és szervezetracionalizálással alkalmas az átmeneti időszakban jelentkező feladatok ellátására, azonban a schengeni csatlakozással együtt járó diszlokációs, szervezeti és működési rendbeni változások szükségessé teszik a mindenoldalú biztosítás rendszerének új alapokra helyezését.
3. Elvégeztem a gazdasági szervezet rendszerelemzését, kidolgoztam a határőr logisztika fogalomrendszerének alapjait, feltártam a határőr logisztika funkcióit és folyamatait.
4. Bizonyítottam, hogy a gazdasági szervezet átalakítását - a működőképesség fenntartása érdekében - az átmeneti időszakban, szakaszosan, a vezetési elvek figyelembevételével, a külső és belső határon eltérő módon célszerű végrehajtani. A hatékonysági követelmények teljesítése és a finanszírozási gondok enyhítése szervezetracionalizálását, költségkímélő gazdálkodási módszerek és eljárások, valamint új működési rend bevezetését teszik szükségessé.

Kidolgoztam egy célszerű változatot a gazdasági szervezet felépítésére, vezetési és működési modelljére.

Javaslatok:

1. Kezdeményezni a Belügyminisztérium irányába a feladatrendszerhez igazodó teljesítményalapú finanszírozási rendszer bevezetését és előtérbe kell helyezni az ezt megalapozó tervezési rendszert (teljesítményalapú, projekt szemléletű). A gazdasági szervezet átalakítását rendszerszemléleti alapon, az alapfeladatot ellátó szervezetek átalakítását követően, a működésbiztonság érdekében szakaszosan célszerű végrehajtani. Az átalakítást előzze meg munkakörelemzés, kerüljön sor külső auditálásra.
2. Központi és területi szinten, a gazdasági szervezeten belül, a meglévő funkciók felülvizsgálatát követően, a vázolt logisztikai funkciókhoz és folyamatokhoz igazodó logisztikai szervezetet kell létrehozni. A racionalizálás során a szervezetet a logisztikai folyamatokhoz, és nem az ágazati feladatokhoz kell igazítani. A működés során a logisztikai módszereket kell előtérbe helyezni.
3. A logisztikai irányítási feladatok végzéséhez valamennyi résztvevő információs rendszereinek összehangolásával, **integrált információs és kontrolling rendszer** kerüljön kialakításra. A logisztikai rendszer összehangolt működéshez folyamatosan figyelemmel kell kísérni az összes logisztikai folyamatot, meghatározott teljesítménymérce esetén a terv- és tényhelyzet összehasonlításával kell dönteni a szükség szerinti beavatkozásokról.
4. Központi és területi /vagy regionális/ szinten integrált, tisztán végrehajtó feladatrendszerű logisztikai ellátó szervezetet szükséges létrehozni. A logisztikai támogatás súlypontját az integrált kirendeltségekre kell helyezni.
5. Decentralizálni a döntési kompetenciát, a működő gazdasági (logisztikai) szervezetben a jogkört oda kell rendelni, ahol legmegalapozottabb döntés hozható.
6. Kiszervezés, kapacitás leépítés csak költségszámításokra alapozva, a működésbiztonság szem előtt tartásával történjen. A belső ellátó és javító kapacitások leépítése során vizsgálni kell, hogy a felszabaduló források milyen mértékben teszik lehetővé (lehetővé teszik-e) a feladat szolgáltatás útján történő, azonos vagy jobb színvonalú ellátását.

A Határőrség lehetősége, mozgástere közintézményi státuszából adódóan felsőbb szintű döntések által alapjaiban determinált. A logisztikai rendszer létrehozásához és a szervezeti struktúra optimális működéséhez szükséges teljes körű feltételrendszer csak BM szinten egységes elvek (tervezés, rendszeresítés, szabványosítás, anyagosztályozás, minőségbiztosítás) mellett alakítható ki. Ugyanakkor, a meglévő kereteken belül a

Határőrségnek meg van a lehetősége szervezeteit, eljárásait a tényleges logisztikai funkciókhoz és folyamatokhoz igazítani, és a szervezeti struktúrát rendszertani elvek alapján kialakítani. Az igazi költség-hatékony megoldás a BM szintű, egységes logisztikai rendszer létrehozása lenne. Megvalósulása már középtávon, főleg a logisztikai végrehajtó területen jelentős létszám- és költségmegtakarítást eredményezne.

BEFEJEZÉS

A magyar Határőrség az elmúlt évtized során jelentős lépéseket tett annak érdekében, hogy a mindenkori kihívásoknak és követelményeknek egyaránt megfelelni képes szervezet és határőrizeti rendszer alakuljon ki, illetve működjön. Véleményemet erősítik a különböző hazai és nemzetközi szervezetek értékelései is. Ennek a megvalósulásában nagy szerepe volt a mindenkori gazdasági szervezetnek, mert eredményes tevékenység megfelelő gazdasági háttér, illetve folyamatos biztosítás és támogatás nélkül nem képzelhető el. Ehhez azonban szükséges egy feladatokhoz igazodó finanszírozási rendszer megléte is.

Értekezésemben fel kívántam hívni a figyelmet a szabályszerű, szabályozott, hatékony és racionális gazdálkodás jelentőségére, melynek megvalósításához adtam néhány útmutatást. Ennek alapját - az általam javasolt - a mindenkori feladatrendszerhez igazodó, logisztikai elveken alapuló logisztikai szervezeti struktúra és működési rend teremtheti meg.

Az értekezésem témája széleskörű kutatómunkát, tudománytani, szervezési, rendszertani vizsgálódást igényelt. A kutatómunkámat nem tekintem befejezettnek, célszerűnek látom a téma folyamatos figyelemmel kísérését, és az európai normáknak megfelelő gazdálkodási rendszer, szervezeti struktúra és tevékenységrendszer vizsgálatának napirenden tartását. Feldolgozásra és további kutatásra vár a Határőrség logisztikai rendszere teljes körű elméletének és gyakorlatának kidolgozása. A fő hangsúlyt a központi logisztikai ellátó szervezet kialakítására, működési rendjének kimunkálására, valamint a kirendeltségek logisztikai támogatása elveinek és gyakorlatának részletes kidolgozására célszerű fordítani.

Értekezésem egyfajta forrás lehet a téma, illetve részterületeinek további kutatásához, felhasználható az oktatásban, de célszerű a feltárt összefüggések és levont következtetések, valamint a megfogalmazott javaslatok figyelembe vétele, mind az uniós, mind a hazai határrendészeti szervek gazdasági (logisztikai) rendszerének továbbfejlesztése során.

Végül és nem utolsó sorban szeretném megköszönni mindazon határőr és honvéd kollégák munkáját és támogatását, akik hozzájárultak az értekezésem elkészítéséhez.

Publikációk és egyéb tudományos tevékenység jegyzéke

I. Cikk, tanulmányok

- 1) A Határőrség költségvetési gazdálkodásának jellemzői, sajátosságai
Bolyai Szemle 1996. V/4. szám 145-150. oldal
- 2) A számviteli törvény végrehajtása a Határőrségnél
Bolyai Szemle 1998. 3. szám 47-57. oldal
- 3) A humánmenedzsment oktatás és a tiszti hivatásra való felkészítés helyzete, továbbfejlesztésének lehetőségei a katonai és rendvédelmi felsőoktatásban
Határőrségi Tanulmányok 1999/2. szám (társszerző)
- 4) A Határőrség gazdasági szervezetének fejlődése 1957-től napjainkig
Határőrségi Tanulmányok 1999/1. szám
- 5) A logisztika filozófiája, fogalomrendszere, adaptációjának lehetőségei és szükségessége a Határőrségnél
Határőrségi Tanulmányok 2000/2. szám 8-22. oldal
- 6) A Határőrség gazdasági szervezetének és gazdálkodásának fejlődése 1989-től napjainkig, a korszerűsítés lehetőségei
Bolyai szemle 2000. Különszám, 163-184. oldal
- 7) A logisztikai szemlélet, módszerek és eljárások, mint új lehetőség adaptációjának lehetőségei és szükségessége a Határőrségnél
Határőrségi Tanulmányok 2002/1. Különszám, 28-33. oldal
- 8) A Határőrség elektrooptikai berendezései és a határőrizeti tevékenységben alkalmazott felderítő eszközök
Bolyai Szemle 2003. 1. szám 159-181. oldal (társszerző)
- 9) A határőrizeti feladatok logisztikai biztosítása
Belügyi Szemle 2003/6. szám 51. évfolyam 11-18. oldal

II. Jegyzet, tanszéklet

- 1) Határőrség költségvetési ismeretek (jegyzet a BJKMFK III-IV. évfolyamos határőr hallgatói számára)
Főiskolai jegyzet, Határőrség Országos Parancsnokság, BJKMFK Határőr Tanszék, 1997.
- 2) Határőrség költségvetési ismeretek
Egyetemi jegyzet, Határőrség Országos Parancsnokság, ZMNE HTK Határőr Tanszék, 2003.

- 3) Határőr logisztika
Tansegédlet, Határőrség Országos Parancsnokság, ZMNE HTK Határőr Tanszék,
2004.

III. Konferenciák, előadások

- 1) A Határőrség gazdasági szervezetének és gazdálkodásának fejlődése 1989-től napjainkig, a korszerűsítés lehetőségei
Fiatal tudósok konferenciája, 2000. november 02.
- 2) A logisztikai szemlélet, módszerek és eljárások, mint új lehetőség adaptációjának lehetőségei és szükségessége a Határőrségnél
Határőr logisztikai konferencia, 2001. június 19.
- 3) A zöldhatár őrizetében alkalmazott felderítő eszközök
Pilóta nélküli repülőgépek alkalmazása háborús és nem háborús viszonyok között,
ZMNE HTK Műveleti Támogató Tanszék
Konferencia kiadvány 2003. 147-158. oldal

IV. Kutatási jelentés

- 1) Határőrség gazdálkodási szervezeteinek helyzete, jellemzői, működés- rendszertani elemzése
(A Belügyminisztérium kutatási tervében szereplő „A határőrség logisztikai rendszere”
téma kutatása keretében)
2003.

Feldolgozott és felhasznált irodalom

Könyv, tankönyv

1. Bakonyi Károly: Stratégiai tervezés – Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp. 1999. ISBN9631903370
2. Barakonyi Károly: Stratégiai menedzsment - Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2000.
3. Barakonyi Károly: Stratégiai döntések - JPTE, Pécs, 1998
4. Csermák Judit-Dér Géza-Nagy Istvánné-Pintérné Csermák Jolán: Költségvetési szervek gazdálkodása, Aula,2000. ISBN9639215910
5. Földes Gábor (szerk.): Pénzügyi jog- KJK_KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2000. IDSN9632244797
6. Halászné Sipos Erzsébet: Logisztika - Logisztikai Fejlesztési Központ, Magyar Világ Kiadó, 1998
7. Hámosi Éva: - Zseb-közgazdaság érdekelteknek és érdeklődőknek, Open Art Nyomda és Kiadó, Budapest, 2000.
8. HalmTamás (szerk.):Európa kislexikon, Budapest, 1999.INBN9630371243
9. Hargita Ágnes- Izikné Hedri Gabriella- PalánkimTibor (szerkeztette):Európa kislexikon- BKE Vezetőképző Intézet, Budapest, 1999
10. Horváth & Partner: Controlling (Út egy hatékony controlling- rendszerhez) – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. eredeti cím: Horvath & Partner Das Controlling - koncept
11. Közösségi pénzügyek (Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben, Aula kiadó, 2000. A mű eredeti címe:Public Finance: Theory and practice in Central European transition Jurij Nemeč- glen Wright (eds.99
12. Otto H. Jacobs - Andreas Oestreicher: Mérlegelemzés.- Kossuth Kiadó, Budapest, 2000.
13. Knoll Imre: Logisztika a 21. században, KIT képzőművészeti Kiadó és nyomda Kft. 1999. ISBN96333368022
14. Kőszegvári Tibor: A 21. században várható biztonsági kihívások, konfliktusok és háborúk, a fegyveres erők feladatai - Tanulmánygyűjtemény HM 2000.
15. Julie Mabberley: Pénzügyi intézmények controllingja (Tevékenységalapú költségelemzés alkalmazása a pénzügyi intézményeknél.) - Panem Kft1999 – eredeti cím: Activity-Based Costing in Financial Institutions.How to support value-based management and manage yuor resources Second edition.
16. Gerturd Neges - Richard Neges: - Vezetésmódszertan (Menedzsment- tréning), Perfekt, Budapest, 1998.
17. H Salamonné Huszty Anna: Jövőkép és stratégiaalkotás – Kossuth kiadó, Bp.2000.V:I:P. ISBN9630941915
18. Sallai János-Szöke István-Varga János-Vass Ferenc-Vájlók László-Virányi Gergely: Határellenőrzés az Európai Unióban - Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 2000
19. Szalai László-Szentiványi Iván: A gazdaság közjogi szabálya, Aula, 1999. ISBN9639215228
20. Paul A. Samuelson– Williem D. Nordhaus: Közgazdaságtan (III. Alkalmazott közgazdaságtan a mai világban)- Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. eredeti cím: Economics McGraw- Hill, Inc., New York 1985.

Publikációk, előadások

1. Balázs István, Dr.: A XXI. század közigazgatásának kihívásai Magyar Közigazgatás I. évf. 2000/7.
2. Baranyai Erika: Teljesítményértékelés a közigazgatásban - Tudásmenedzsment III. évf. 2002/2.
3. Beregnyei József: Rendvédelem, rendészet értelmezése, viszonya és kapcsolata a Határőrséghez, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 2002
4. Csaba László: A rendszerváltás elmélet és/vagy a közgazdaságtan kudarca? Közgazdasági Szemle XLVI. Évf., 1999.január
5. Csontos András: Haditechnikai fejlesztés, beszerzés, közbeszerzés - Új Honvédségi Szemle 1998/12. sz.
6. Dobó Péter - Baranyi Ferenc: A haderő-átalakítás hatása a logisztikai biztosítás elméletére és gyakorlatára - Katonai Logisztika 1996/1. sz.
7. Erdősi Gyula: Divizionális szervezet innovációs rendszere - Vezetéstudomány, 1993/7.
8. Európai biztonság a 21. század küszöbén (kihívások, alternatívák a balkáni konfliktus tükrében) az 1999. október 13-14-én megtartott tudományos konferencia anyaga - ZMNE, Budapest 2000.
9. Dr. Gazda Pál - Dr. Simkó László: Védelemgazdaságtan I. A nemzetgazdaságtan védelmi felkészítése (a gazdaságirányítás katonai ökonómiai követelményrendszer összehasonlításának elméleti és gyakorlati kérdései) - Jegyzet-tanulmány, ZMKA 1993.
10. Dr. Gáspár Tibor - Rácz János: Az új technikai biztosítási rendszer elve - Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények 4. évf. 1. sz. 2000.
11. Horváth M. Tamás, Dr.: A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon: szervezeti rend és működés - Magyar Közigazgatás LIII. évf. 2003/5.
12. Horváth Zoltán - Sinka László: Az Európai Bizottság országjelentése és javasolt bővítési stratégiája - Európai Tükör 2001/6.
13. Jenei György: Stratégiai szemlélet és új közintézményi menedzsment Vezetéstudomány XXXI. évf. 2000/9.
14. Király László György: Teljesítménymérés és értékelés a közigazgatásban Vezetéstudomány XXX. évf. 1999/7-8.
15. Kuti Ferenc: A civil kontroll és gyakorlatának egyes kérdései a rendvédelmi szerveknél - Hadtudomány, XI. évf. 2001. március 1.
16. László Csaba – Vargabetük az államháztartási reform tízéves történetében (1988-1997) Közgazdasági Szemle, XLVIII. Évf., 2001.október
17. Németh Balázs: Folyamatjavítás és változásmenedzsment - Vezetéstudomány XXX. évf. 1999/7-8.
21. Parapatics Mártonné Dr.: A gazdasági értékelés és elemzés hatékony megvalósítását szolgáló számviteli alapadatok valóságtartalmának megteremtése a katonai gazdálkodás területén - Egyetemi doktori értekezés ZMNE, 1994.
22. Pete Péter Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje - Közgazdasági Szemle, Budapest, 1997
23. Pete Péter: Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez - Közgazdasági Szemle, 2001/10.
24. Dr. Szenes Zoltán: A katonai logisztika új kihívása, Logisztikai tudományos füzet 1. 1998.
25. Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrség

zöldhatár őrizetére - Doktori (PhD) értekezés 2002.

26. Dr. Pleitner János: A globalitás rendszerelmélete, értelmezése, Előadás - "Globalitás - tudás, társadalom-globalitás c. konferencia 1999. december 28.
27. Dr. Szenes Zoltán: A katonai logisztika új kihívása - Logisztikai tudományos füzet 1. 1998.
28. Teke András: A magyar határőrség és az EU-integráció - Belügyi Szemle 2003/4.
29. Dr. Turcsányi Károly: A katonai minőségügy kialakulása, helyzete és hazai fejlesztésének meghatározó tényezők - Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények 4. évf. 2. sz. 2000.
30. Dr. Turcsányi Károly: A szükség szerinti fenntartás műszaki és gazdaságossági vizsgálata - Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények 2000. 4. évf. 2. sz.
31. Ungvár Gyula: A technikai biztosítás rendszerének a nagyságát meghatározó tényezők - Hadtudomány, 1996.
32. Szűcs István: Projektmenedzsment a vezetés szolgálatában – Vezetéstudomány XXXI. évf. 2000/1.
33. Varga János: A nemzeti biztonsági stratégia és határőrizet. A határőrség lehetőségei az új biztonsági kockázatok kezelésében - Főiskolai Figyelő 1999/2.
34. Varga László (2001): Költség és tevékenység számvetés a Bundeswehrben HM KPSZH - Költségvetés-Pénzügy-Számvitel c. folyóirat
35. Vígvári András: A külföldi működőtőke szerepe a magyarországi privatizációs folyamatban - Vezetéstudomány 1993/7.
36. Vígvári András: Az ellenőrzési funkció felértékelődése és a modern gazdálkodás kihívásai - Vezetéstudomány XXXIII. évf. 2002/10.
37. Vígvári András: A külföldi működőtőke szerepe a magyarországi privatizációs folyamatban - Vezetéstudomány 1993/7.
38. Virányi Gergely: - Gondolatok a rendészettudományhoz - Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 2002
39. Dr. Zsiga László: A vasfüggöny és kora - Hans Seidel Alapítvány 1999.

Jogsabályok:

1949. évi XX. törvény	MK Alkotmánya;
1989. évi XXXVIII. törvény	az Állami Számvevőszékről
1990. évi XCI. törvény	az adózás rendjéről
1991. évi XVI. törvény	a koncesszóról
1992. évi LXXIV. törvény	az Általános Forgalmi Adóról
1992. évi XXIII. törvény	a köztisztviselők jogállásáról
1992. évi XXXIII. törvény	a közalkalmazottak jogállásáról
1995. évi XL. törvény	a közbeszerzésről
1995. évi CXVII. törvény	a személyi jövedelemadóról
1996. évi XLIV. törvény	az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. tv. módosításáról
1996. évi XLIII. törvény	a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
1997. évi LXXX. törvény	a társadalombiztosítás ellátásairól
1997. évi LXXXI. törvény	a társadalombiztosítási nyugellátásról
1997. évi LXXXII. törvény	a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj pénztákról
1997. évi XXXII. törvény	a határőrizetről és a Határőrségről
1998. évi LXVI. törvény	az egészségügyi hozzájárulásról
1998. évi LXXXIV. törvény	a családok támogatásáról
2000. évi C. törvény	a számvitelről

2001. évi XXXIX. tv. a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról;
1991. évi XCI. törvény a Magyar Köztársaság 1992. évi költségvetéséről
1993. évi LXXX. törvény a Magyar Köztársaság 1993. évi költségvetéséről
1993. évi CXI. törvény a Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetéséről
1994. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetéséről
1995. évi CXXI. törvény a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről
1996. évi CXXIV. törvény a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről
1997. évi CXLI. törvény a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről
1998. évi XC. törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről
1999. évi CXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről
2000. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001 és 2002. évi költségvetéséről
2002. évi LXIV. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről
- 40/1974. (XI.1.) MT rendelet a MK államhatárának őrizetéről;
- 2046/1989. (HT. 17.) MT határozat - a MK államhatáráról, annak rendjéről, őrizetéről és átlépésének szabályairól szóló törvényjavaslat alapelveiről;
1989. novemberi 3028. MT határozat - az államhatárok azonnali lezárására alkalmas kötelek felállításáról;
1993. évi LXXXVI. tv. a külföldiek beutazásáról és a magyarországi tartózkodásáról -
1993. évi CX. tv. a honvédelemről;
- 1093/1994. (X.07.) Korm. határozat az európai integrációval összefüggő kormányzati feladatok felelősségi és koordinációs rendjéről;
- 2186/1996. (VII.16.) Korm. határozat - a Határőrség szervezeti átalakításának végrehajtásáról és a további működési feltételeinek biztosításáról;
- 2141/1997. (V.30.) Korm. határozat - a Határőrség szervezeti továbbfejlesztéséről;
- 73/1997. (VII.17.) OGY határozat - a Határőrség fejlesztésének irányairól;
- 2416/1997. (XII.17.) Korm. határozat - a Határőrség határvadász századainak létszám- és eszközigényéről, valamint fegyverzetéről;
1997. évi XXXII. tv. a határőrizetről és a Határőrsegről, a Határőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 59/1997. BM rendelet, valamint a törvény végrehajtásáról szóló 66/1997. BM rendelettel
- 20/1997. (III.19.) BM rend. az illetmény és egyéb juttatások folyósításának szabályairól;
- 217/1998. Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről;
- 1062/1999. (V.31.) Korm. határozat a PHARE 1999. évi Nemzeti Programjának prioritásairól és tárgyalási irányelveiről;
- 1109/1999. (X.22.) Korm. határozat a PHARE 2000. évi magyarországi programjának prioritásairól;
- 36/1999. (XII.27.) PM rend. a kincstári rendszer működésével kapcsolatos pénzügyi szolgáltatások teljesítésének rendjéről;
- 249/2000. (XII.24.) Korm. r. az államháztartás szervezeti, beszámolási és könyvvezetési kötelezettségeinek beszámolásáról;
- 2087/2000.(V.4.) Korm. határozat - az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő, a határok őrizetével, a határforgalom ellenőrzésével és a határátkelőhelyek fejlesztésével kapcsolatos feladatokról és intézkedésekről;
- 1063/2000. (VII.11.) Korm. határozat a PHARE 2001. évi Nemzeti Programjának prioritásairól és tárgyalási irányelveiről;

- 2013/2001. (I.17.) Korm. határozat - az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról;
- 17/2001. (BK. 7.) BM utasítás - a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról;
- 1065/2001. (VII.10.) _Korm. határozat a PHARE 2002. évi Nemzeti Programjának intézményfejlesztési prioritásairól és tárgyalási irányelveiről;
- 249/2000. (XII.24.) Korm. r. az államháztartás szervezetei, beszámolási és könyvvezetési kötelezettségeinek beszámolásáról;
- 36/1999. (XII.27.) PM rend. a kincstári rendszer működéssel kapcsolatos pénzügyi szolgáltatások teljesítésének rendjéről;
- 23/2002. (IX.10.) BM rend. a Belügyminisztérium fejezethez tartozó költségvetési szervek gazdálkodási jogkör szerinti besorolásáról, egyes költségvetési szervek középírányító szervként történő elismeréséről, a gazdálkodási jogosítványok megosztási rendjéről;
- 30/2002. BM utasítás a költségvetési szervek gazdálkodását bemutató adatszolgáltatási rendszerről;
- 25/2002. (BK 18.) BM utasítás Belügyminisztérium fejezet Gazdálkodási Szabályzatának kiadásáról;
- 40/2001 OPK parancs A Határőrség Gazdálkodási Szabályzata Schengen Végrehajtási Egyezmény

Mellékletek: