

Faggyas Zoltán határőr alezredes

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

című doktori (PhD) értekezésének szerzői ismertetése
és hivatalos bírálatai

Budapest
2004

I. A KITŰZÖTT KUTATÁSI CÉLOK ÉS MÓDSZEREK ÖSSZEFOGLALÁSA

Hazánkban a nyolcvanas évek végén bekövetkezett rendszerváltozással együtt megkezdődött az új határőrizeti rendszer és működési rend kialakítása, és ezzel párhuzamosan folyt a hatékonyságot biztosító szervezeti átalakítás és a szervezeti és eljárási rend korszerűsítése. Értekezésem témájául azért választottam a szervezet átalakítás gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzését és 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 téma aktualitását Magyarország európai uniós csatlakozása indokolja, hiszen a teljes jogú 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 és az ezeket működtető és finanszírozó mechanizmusokat.

Mindezen tényezők igénylik a Határőrség gazdasági helyzetének, gazdálkodásának széleskörű vizsgálatát, a korszerűsítés lehetőségeinek és feltételeinek a feltárását. Ennek eredményeként lehetőség nyílik javaslatokat megfogalmazni az átalakuló feladatrendszerhez igazodó, költség-optimalizáláson alapuló szervezeti struktúra és működési kialakítására.

A tudományos kutatómunkámban a vizsgált időszak 1989-ben kezdődik és 2003 december 31-éig terjed.

Kutatási célként jelöltem meg:

1. Történeti áttekintés keretében megvizsgálni 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, valamint rendszer és szervezetelemzést végezni a közgazdasági és logisztikai feladatok szervezeten belüli helyének, szerepének meghatározása céljából.
3. Áttekinteni a hivatásos állományra épülő rendvédelmi szervezetek gazdálkodási gyakorlatát, a 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.

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, az interjúkészítés, 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 uniós államokban (kiemelten a Szövetségi Határvédelemnél) alkalmazott módszereket, megoldásokat. Elvégeztem a Határőrség 1992-2002 közötti gazdálkodásának elemzését a költségvetési beszámolók és egyéb határőrségi dokumentumok alapján.

II. AZ ELVÉGZETT VIZSGÁLAT LEÍRÁSA, EZEKBŐL LEVONT KÖVETKEZTETÉSEK

A dolgozatot négy fejezetre tagoltam, a munkához kapcsoltam a legszükségesebb mellékleteket, a téma megértését segítő ábrákat és statisztikákat. Az egyes fejezetek feldolgozásával az alábbi következtetésekre jutottam:

1. A Határőrség feladatrendszerének átalakulása, szervezeti átalakítása

Megállapítottam, 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. Kiepült a jogállamiság valamint a demokrácia

jog- és intézményrendszere, létrejött a szociális piacgazdaság, és a magyar jogszabályi környezet eurokonform feltételrendszert biztosít a gazdaság szereplői számára.

Az állami szerepvállalás azonban továbbra is magas, az államháztartási reform nem valósult meg. A reform elhúzódásának 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 Határőrség a 90-es évek második felére kettős rendeltetésű, 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, profi állománnyal tevékenykedő szervezet kialakítása.

2. A feladatrendszerben és szervezeti felépítésben bekövetkezett változások gazdálkodásra és gazdasági szervezetre gyakorolt hatásai.

A külső tényezők szervezetre gyakorolt hatásai, valamint 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 szervek, költségvetési gazdálkodást folytatnak. A gazdasági szakszolgálat látja el a határőrségi szintű költségvetési gazdálkodással összefüggő feladatokat. Mivel a feladatrendszer zöme jogszabályok által determinált, a lehetőségek és a gazdasági mozgástér igen behatárolt és korlátozott. A korszerűsítést, a tevékenységek racionalizálását sokszor a kellően meg nem alapozott 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. Az alapfeladat ellátás biztonsága, és eredményessége egyre inkább gazdasági tényezők függvénye.

Mindezek ellenére a Határőrség gazdasági szervezete képes volt a folyamatosan változó gazdasági és jogi környezethez igazodni, a rendelkezésre álló erőforrások megfelelő felhasználásával biztosítani a Határőrség alapfeladatai ellátásának gazdasági feltételeit

valamint megszervezni, irányítani és végrehajtani a jelentkező biztosítási tennivalókat. A napjainkra kialakított vezetési struktúra működőképes, biztosítja a szakirányítást és a folyamatosan felügyeletet. Ugyanakkor a tevékenységekben párhuzamosságok jelentkeznek, a szervezet bürokratikus. Központi, de főleg területi szinten a vezetés-irányítási és végrehajtási funkciók keverednek. A jelenlegi szervezet létrehozását nem előzte meg külső és belső auditálás, elmaradt a feladatrendszer, a feladatokat végrehajtó szervezet rendszerszemléletű elemzése, nem került sor munkakörelemzésre. A nemzetközi tapasztalatok és gyakorlat kevésbé terjedt el. A sorozott állomány kiváltását követően az igazgatóságok gazdasági szervezete nem igazodott a feladatrendszerben bekövetkezett változásokhoz. A helyi szervek jelenleg gazdasági szervezet nélkül működnek.

3. A Határőrség gazdálkodásának elemzése.

Bizonyítottam, hogy a kiadások szükségszerű volumen növekedésével és strukturális változásával nem nőttek egyenes arányban a támogatások, melynek hatására a gazdálkodási mozgástér tovább szűkült, és a Határőrségnél is folyamatos finanszírozási gondok alakultak ki.

Az elemzések 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 létszámbővítés kényszere a működtetés gátjává vált.

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.

Az eszközállomány 1996-ig gyakorlatilag stagnált, ami a magas infláció miatt reálértékben jelentős vagyronvesztést eredményezett. 1997-től a technikai fejlesztések beindulásával a tárgyi eszköz állomány megoszlása kedvező fordulatot vett. A technikai fejlesztések hatására elsősorban a tervezett külső határos igazgatóságokon megnőtt a szárazföldi és vízi mobilitás és jelentősen javult a vizuális felderítő-képességet. 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.

Az EU által nem preferált területeken a technikai ellátás színvonala továbbra is kedvezőtlen. A Határőrség ingatlanállományának földrajzi elhelyezkedése és összetétele nem optimális, a felesleges ingatlanok nagy száma mellett a külső határokon ingatlanszükséglet jelentkezik. Az ingatlanállomány értékéhez képest alacsony a felújításra és karbantartásra rendelkezésre álló forrás. Ennek hatására az objektumok többségének műszaki állaga erősen leromlott. 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 korszerű gazdasági (logisztikai) szervezet kialakítása csak a környezet, az erőforrások, a követelményrendszer valamint a gazdasági funkciók és folyamatok rendszerszemléletű elemzését követően lehetséges. A korszerű logisztikai elvek és módszerek előtérbe helyezése ehhez ad jelentős segítséget. Ezért tartottam fontosnak a helyzet rendszertani elemzése mellett a határőr logisztika fogalomrendszerének megalkotását, a határőr logisztika funkciói és folyamatai behatárolását.

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

A Határőrségnél elkészült a testület középtávú stratégiája. A szervezetfejlesztési javaslat egyik fő eleme a feladat- és hatáskörök decentralizálása. Vizsgálataim azt támasztják alá, hogy a gazdasági területen ez nem mindenütt követhető, illetve nem mindenütt célszerű és hatékony. A közgazdasági és informatikai szakterületen a feladatok végrehajtása további centralizációkat követel, ugyanakkor az ellátási és a technikai szakterületeken az a végrehajtás hatékonyabb támogatása decentralizálási folyamatokat indikál.

Bizonyítottam, hogy a szolgálati rendszerben végbemenő változás, az uniós határőrizeti rendszer alapjainak megteremtése, az alapfeladat ellátásának funkcionális kiszolgálása megköveteli a gazdálkodás feladatrendszerében és a feladatrendszert végrehajtó szervezeti struktúrában végbemenő változásokat 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.

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

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

III.

AZ ÉRTEKEZÉS TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEI ÉS HASZNOSÍTÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI

A téma kutatása, feldolgozása és rendszerbe foglalása során elvégzett elemzés –értékelés alapján az alábbi végkövetkeztetésre jutottam:

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 külső tényezők szervezetre gyakorolt hatásai, 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.

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 eredmények:

1. Feltártam a Határőrség feladatrendszere és a szervezeti felépítése átalakulásának gazdálkodásra gyakorolt hatásait és történetileg áttekinttem 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. Feltártam, 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. Végrehajtottam a gazdasági szervezet rendszerelemzését, megalkottam a határőr logisztika fogalomrendszerének alapjait, feltártam a határőr logisztika funkcióit és folyamatait.
4. Bizonyítottam, hogy a gazdasági szervezet átalakítását az átmeneti időszakban, szakaszosan, a vezetés módszertani elvek figyelembevételével, a külső és belső határon eltérő módon célszerű végrehajtani. A hatékonysági követelmények teljesítése és a finanszírozási gondok szervezetracionalizálását, hatékony, költségkímélő gazdálkodási módszerek és eljárások, valamint új működési rend bevezetését teszik szükségessé. Javaslatokat tettem a jövő gazdasági szervezetének vezetési és működési modelljére.

Javaslatok a hasznosításra:

Értekezésem egyfajta forrás lehet a téma további, illetve részterületeinek kutatásához, felhasználható a határőr tisztképzésben, 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.

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.

IV.

AZ ÉRTEKEZÉS TÉMÁJÁVAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓK

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, tansegédlet

- 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 őrzésében 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.