

CSIMA BEÁTA

Állami partnerség: a rendvédelem és a közszféra szükséglet kielégítése a büntetés-végrehajtási szervezet által**State partnership: the needs of the public sector, which are satisfied by the hungarian prison service****Absztrakt**

Rövid tanulmányom célja, hogy bemutassam az állami partnerség modelljét a büntetés-végrehajtás szervezetén keresztül. Az állami partnerség gondolatának jogszabályi megfogalmazása során egyértelműen világossá vált a jogalkotói szándék: reintegrációs tevékenységen – munkáltatáson – keresztül egy eredményes, gazdaságos rendszer kiépítését kellett létrehozni úgy, hogy a hatékonyság, minőség jelzők jelen legyenek és minden keletkező szükséglet kielégítésre kerülhessen a fogvatartotti munkavégzés által, legyen szó szolgáltatásról, vagy termékéről.

A modell vizsgálata során további kérdések vetődtek fel: miként lehetne térinformatikailag modellezni, informatikailag nyilvántartani az ellátási rendszert.

Következtetésként feltártam, hogy a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdasági társaságok jelenléte ebben a modellben igen összetett: egyfelől egyre növekvő számban biztosítják a fogvatartottak foglalkoztatását, másfelől piaci alapokon (vállalkozói szemlélettel) próbálnak eredményes gazdálkodást folytatni, egy olyan cél érdekében, hogy profitszerzés mellett egy biztonságos, stabil működést biztosítsanak a büntetés végrehajtás szervezetében.

Abstract

The purpose of my short study is to introduce the model of central supply through the penitentiary organisation. During the legislative formulation of the idea of state partnership of such level, the legislative intent has become clearly obvious: through the reintegration activities - mandatory work - the establishment of a successful and economical system had to be created in a way to make the factors of efficiency and quality present, and to ensure that all the emerging needs can be satisfied by the work of prisoners, be it about services or products. During the examination of the model further questions have been raised: how it would be possible to model the supply system from the aspect of geographical information and record it from an IT aspect. As a conclusion I revealed that the presence of

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2015. VIII. évfolyam 1. szám

business organisations established for the mandatory employment of prisoners is very complex in this model: on one hand, they provide the employment of prisoners in an increasing number, and, on the other hand, they try to perform successful business management based on the market (with entrepreneurial approach), with the aim to provide a safe and stable operation in the penitentiary organisation in addition to profit making.

Úgy állami szinten, mint társadalmi elvárásaként felmerült az az igény, hogy a büntetésüket töltő elítéltek egyrészt nagyobb mértékben hozzájáruljanak fogva tartási költségeikhez, másrészt olyan körülmények között töltsék büntetésüket, amelyek az értékek megfelelő tudorosításával hozzájárulnak ahhoz, hogy szabadulásuk után a társadalomnak hasznos tagjai lehessenek, nem más, mint a munkavégzés. Ezen fogvatartotti munkavégzés további lehetőségeit teremtette meg az „Állami partnerség” intézménye, amely egyben a közszféra egyes ellátási igényeinek gazdaságosabbá tételét is szolgálja.

Az alábbi tanulmánnyal szeretném bemutatni az állami partnerség modelljét, hogy milyen szabályozási, szakmai munka eredményeként jött létre a büntetés-végrehajtásban rejlő lehetőség és a közszféra szükségleteinek a találkozása. Célom, hogy a működés elméleti vizsgálata során olyan javaslatokat fogalmazzak meg, mely kapcsán optimalizálási potenciálok kerülhetnek beépítésre a gyakorlatban.

Az állami partnerség modelljének megértéséhez előbb meg kell ismerni a büntetés-végrehajtás szervezet általános felépítését, célját és lehetőségeit.

A magyar büntetés-végrehajtás szervezeti felépítése összetett: országos és regionális büntetés-végrehajtási intézetek, megyei büntetés-végrehajtási intézetek, intézmények (pl. Büntetés-végrehajtási szervezet Oktatási Központja) és a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdálkodó társaságok alkotják. 2015. január 1-től tizenkét ilyen gazdálkodó társaság működik, akik igyekeznek a szükségletek kielégítéséről gondoskodni.

A szabadságvesztés, büntetés-végrehajtás célja többes, a 2012. évi C. törvény a Büntető törvénykönyvről alapján az egyik megfogalmazott szándék:

„A büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el.”

A törvény alapján a büntetés tehát nemcsak a joghátrány érvényesítését, hanem egy preventív tevékenységet is jelent.

A 2015. január 01-én hatályba lépett 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról alapján:

„A büntetés-végrehajtás feladata a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéniesítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az megfelelően szolgálja az egyéni megelőzési célok elérését.”

A célmeghatározásokat értelmezve egyértelművé válik, hogy a társadalom védelme mellett, a bűncselekményt elkövető személy felé is fordul a rendszer, és személyre szabottan igyekszik elősegíteni a társadalomba történő reintegrációt.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2015. VIII. évfolyam 1. szám

A fentiek alapján, tehát a büntetési-végrehajtási szervezetnek egyszerre többes feladatot kell ellátnia: a potenciális bűnelkövetők elrettentése (prevenció), valamint az ítéletben megfogalmazott joghátrány érvényesítése mellett, az elítéltek nevelése: önbecsülés, felelősségérzet növelése, és reintegráció elősegítése (az ezzel foglalkozó egyéb szervezetekkel karöltve például pártfogói felügyelet.) Reintegrációs folyamat során a foglalkoztatás célja is kettős, egyrészt a szabadságvesztés időtartalma alatt hasznos tevékenységet folytatnak a fogvatartottak, például szakirányú továbbképzésen vesznek részt, mely a szabadulás utáni életbe történő visszailleszkedést is segítheti, másrészt az intézet számára is eredményt hozó tevékenységgel tölti el az idejét, például munkavégzést folytathat. Az új büntetés-végrehajtási kódex értelmében meg kell teremteni a lehetőséget, hogy a fogvatartottak képzésben, önképzésben, munkavégzésben, művelődésben, sportolásban és valósággyakorlásban vehessenek részt.

A munkáltatás, mint a foglalkoztatás egyik kiemelt eszköze hozzájárul, hogy értékkeremtő folyamatban vehessenek részt a fogvatartottak, úgy hogy a jogszabályban meghatározott munkadíjazásban is részesülnek. Itt szembesülhetnek – a korábban társadalmi normáktól eltérő életmódot folytató személyek is – az érték és ellenérték fogalmakkal, hogy munkáért díjazás jár, és fordítva is igaz, csak akkor részesülhetnek anyagi javakban, ha megdolgoznak érte. A munkavállaló fogvatartottak a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka által adott szakutastítás alapján meghatározott tartási költséggel járulnak hozzá a fogvatartásukhoz. A civil életben a dolgozó személyek járulékot, adót fizetnek, e költségek viselésével hozzájárulnak a társadalom működéséhez. A fogvatartotti munkadíjat (a tartási költséget kivéve) egyéb levonás nem terheli, de ugyanakkor (a levonások mentesülése miatt) szabadulás után például nyugdíj kérelem igénylésekor jogviszony beszámításra sem jogosítja őket a munkavégzéssel töltött idő. Az érvényesített levonás azonban erősítheti a tudatot, mely szerint nekik is hozzá kell járulni a költségek viseléséhez.

Az értékkeremtő munkáltatás – ami napjaink egyik jelentős társadalmi elvárása is – a gazdálkodó társaságok számára profitbevétel, a büntetés-végrehajtási intézetek számára költségcsökkentés és/vagy bevételszerzés lehetőségét teremti meg. A foglalkoztatás és költséghatékonyság ily módon történő összefonódása tehát egy hosszabb folyamat eredménye volt.

A fogvatartottak részéről a saját költségeikhez való hozzájárulás egyik legkomplexebb rendszeréről az „önfenntartó börtönök” gondolatáról¹ írt többek között Varga Valéria is, mely a jelen helyzet mérlegelésekor kissé utópisztikusnak hat, de talán a jövő erre a megoldandó feladatra is megadja a választ.

Az állami partnerség gondolata 2011-es évben 44/2011. (III.23.) Kormányrendelet, valamint 9/2011. (III.23.) BM rendeletben öltött jogszabályi formát. Ennek megfelelően ellátási kötelezettség terheli a büntetés-végrehajtás gazdálkodó társaságait a rendeletekben meghatározott költségvetési szervek (továbbiakban kedvezményezettek) irányába. A kormány-

¹ Varga Valéria: *Önfenntartó börtönök – realitás vagy utópia?* – In: Börtönügyi Szemle, 2013. 1. sz. p. 17-32.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2015. VIII. évfolyam 1. szám

rendelet a közbeszerzési értékhatárt elérő és el nem érő beszerzések eljárási rendjét határozza meg, a belügyminiszteri rendelet pedig többek között részletezi a szolgáltatások és termékek körét, melyeket a fent nevezett gazdasági társaságok állítanak elő.

Szabó Zoltán egy korábbi tanulmánya² szerint az állami partnerség kialakításakor nem csak a fogvatartotti foglalkoztatás növelése, hanem a munka által meghatározott életvitelhez való szoktatás és társadalomba való visszavezetés is cél. Ezen törekvések, a fogvatartottnak lehetőséget teremtenek, de ugyanakkor ez a büntetés-végrehajtási szervezetnek feladatot is deklarál. A büntetés-végrehajtási társaságoknak eredményes gazdálkodás kontinuitását kell végrehajtani az állami támogatások csökkenése mellett. Az állami támogatások biztosításával egy-egy társaság a stabilnak tűnő gazdasági környezet látszatában működhetett, azonban az új feltételek egy jóval hatékonyabb gazdálkodási szemléletet és gyakorlatot kívánnak.

Mindezen célok, és jogszabályi meghatározások egy központosított beszerzési rendszer kiépülését igényelték, aminek a folyamatát az alábbi ábrával szeretném illusztrálni (1. sz. ábra).



Állami partnerség modellje

Forrás: Csima Beáta (2015.01.29)

² Szabó Zoltán: *A büntetés-végrehajtás központi ellátási tevékenysége*. – In: Börtönügyi Szemle, 2013. 3 sz. p 39-47.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2015. VIII. évfolyam 1. szám

A fenti modell kapcsán a folyamat mellett igyekeztem összegyűjteni azon tényezőket, jellemzőket, amik jelentős hatással bírnak a folyamat adott elemére. A működés tehát a következő: a kormány által a feladatellátásra kijelölt szerv a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága lett, konkrét végrehajtást a Központi Ellátási Főosztály koordinálja.

A nettó 100.000 Ft-os értékhatárt meghaladó beszerzések kapcsán a kedvezményezettek kötelesek részt venni a belső ellátási rendszerben a BM rendeletben meghatározott termékek és szolgáltatások tekintetében. Az ellátásra vonatkozóan a Központi Ellátási Főosztály előzetes mérlegelési lehetőséget kapott a minőségi és volumeni kritériumok kapcsán, hiszen egy ellátási megállapodás nem teljesítése komoly jogi következményeket vonhat maga után. Ilyen módon történő visszautasítása alapján a kedvezményezetteknek lehetőségük adódik más forrásból megoldani a szükségletek kielégítést.

Az igénybejelentés kapcsán fontos megjegyezni, hogy pontosan le kell írni az igényelt termék vagy szolgáltatás volumenét, egyéb paramétereit (műszaki tartalmat is, ha van), illetve a teljesítésre vonatkozó hely, idő megjelölést.

Az ellátás kapcsán az eljárásrend kettős lehet, attól függően, hogy közbeszerzési értékhatárt el nem érő, vagy azt elérő/meghaladó beszerzésről van szó.

Az értékhatárt el nem érő beszerzések kapcsán a folyamat igénybejelentéssel kezdődik, amelyre 10 napos határidő betartása mellett kötelezett kijelölés és (szintén 10 napos határidő mellett) ajánlattétel következik. Az ellátási igény visszautasításra kerülhet minőségi megfeleléségi probléma, kapacitás hiány miatt a kötelezett részéről, a kedvezményezett pedig az eljárásrendben foglaltak szerint érvelhet a 20%-kal kedvezőbb ellenérték más-honnan történő teljesítése felől. (Kivétel ez alól a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek, mivel az ő esetükben tárgyalást kell kezdeményezni.)

A szerződéskötést követően a megrendelés teljesítése és pénzügyi rendezése következik. A Központi Ellátási Főosztály a koordinálást végzi, gondoskodik az ellátási megállapodásról, de a teljesítés és a pénzügyi rendezés már közvetlenül a két érintett partner között megy végbe.

A közbeszerzési értékhatárt elérő, vagy azt meghaladó igénybejelentések kapcsán a résztvevők kötelesek a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályokat alkalmazni, úgy hogy a tárgyévre vonatkozó igénybejelentést január 20-ig meg kell tenni a központi szerv felé (természetesen az évközben felmerült igények kapcsán a jogszabály lehetőséget biztosít, illetve kötelez az azonnali igénybejelentésre.)

A jogszabályi háttér az ellátási rendszerre vonatkozóan garanciális részeket is beépített, gondolok itt elsősorban arra, hogy a kötelezett részéről történő nem teljesítés, vagy késedelmes teljesítés esetén a kedvezményezett lehetőséget kap a más helyről történő beszerzésre.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy 2013. július 1-től működik az allamipartner.hu honlap, melyen közvetlenül is elérhetővé válik – akár a civil szféra számára is – a fogvatartottak által előállított termékek egyre szélesedő köre.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2015. VIII. évfolyam 1. szám

Az Állami Partner védjegy a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által létrehozott márka csoport, mely egy megbízható és minőségi, de ugyanakkor a fogvatartotti munkavégzés eredményére asszociáló termékkör. A márka elnevezés egyértelműen jelzi az állami szerepvállalás elkötelezettségét. A védjegy minősítés eredeti célja a gazdasági társaságok támogatása, de napjainkra lehetőség nyílik pályázat útján történő csatlakozásra is (elsősorban állami cégek számára, de civil szféra sem került kizárása ebből a körből).

2013. október 1-én került átadásra Sátoraljaújhelyen az első Jurta-mintabolt, ahol a fogvatartottak által előállított termékeket értékesítenek. Ennek köszönhetően a civil szféra számára is elérhetővé válnak a szabadságvesztésüket töltő személyek által előállított termékek széles köre például: Stram munkacipő-család, Collecter a közösségi bútor, vagy a Functioner, a Dunamix Kft irodaszereket összefoglaló kereskedelmi márkája.

Az állami partnerség modelljének elméleti vizsgálata közben az alábbiakat állapítottam meg:

Növekvő foglalkoztatás és csökkenő állami támogatás mellett jelentős kihívássá vált a társaságok fedezettermelő képessége, melyet a partnerségben rejlő lehetőség mellett a földrajzi közeg, profil és egyéb determinált adottságok korlátozhatnak.

A relatív alacsony ellátási értékhatár (100.000 Ft) meghatározás jelentős adminisztrációs többletterhet generálhat a kedvezményezettnek, elsősorban a napi ellátási szükségletek biztosítása kapcsán.

A belügyminiszteri rendeletben foglalt termékek és szolgáltatások köre az elmúlt évek alatt jelentősen bővült, a kedvezményezett körbe bevont szereplők számossága is változott. A jelenlegi helyzet kapcsán nehezen látható, hogy a rendelkezésre álló kapacitások mellett milyen volumen erejéig lesz képes ez a tizenkét gazdálkodó társaság kielégíteni a közsféra igényeit. Kérdésként merülhet fel, hogy a volumen mellett a minőség is minden esetben garantálható?

Részletesebb véleményalkotáshoz szükséges egy mélyebb, a működésre is kiterjedő vizsgálat is, melynek eredményeit egy következő publikációban szeretném közreadni.

Összegzéséként elmondhatom, hogy a gazdasági társaságok jelenléte ebben a modellben igen összetett: egyfelől egyre növekvő számban biztosítják a fogvatartottak kötelező foglalkoztatását, másfelől piaci alapokon (vállalkozói szemlélettel) próbálnak eredményes gazdálkodást folytatni, egy olyan cél érdekében, hogy profitszerzés mellett egy biztonságos, stabil működést biztosítsanak a büntetés végrehajtás szervezetében.

Végezetül ki kell emelnem, hogy a januártól hatályos új kódex munkáltatásra vonatkozó fejezetében egyértelműen rendelkezik a jogszabály, hogy törekedni kell a büntetés-végrehajtási szervezetek önellátóvá, részben önfenntartóvá tételére, aminek megvalósulásához ez a központi ellátási modell egy tökéletes eszköz lehet, de korántsem a végső megoldás.

Mindezek természetesen vetnek fel újabb vizsgálandó kérdésköröket, amelyek alapot adnak a további tudományos kutatásokhoz. Pár, ilyen érdekes téma lehet az ellátási rendszer logisztikájának térinformatikai modellezése, számítógépi nyilvántartása, elemzése. A gazdasági társaságokat érintően túl, a fogvatartottak kapcsán is életre kel néhány érdeklő-

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2015. VIII. évfolyam 1. szám

désre számot tartó helyzet vizsgálata, mint például a munkavégzés hatására a fogvatartottak erkölcsi értékeinek változása úgy a fogva tartás időszakában, mint a szabadulásuk után.

Kulcsszavak: fogvatartotti foglalkoztatás, állami partnerség, közszféra szükséglet, büntetés-végrehajtás.

Keywords: employment of prisoners, central supply, needs of the public sector, penitentiary.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 1) Deák Ferenc (szerk.) *Eseménynaptár Október 18.* – in. Börtönügyi Szemle, 2014. 1 sz. p. 100.
- 2) Szabó Zoltán: *A büntetés-végrehajtás központi ellátási tevékenysége.* – In. Börtönügyi Szemle, 2013. 3 sz. p 39-47.
- 3) Varga Valéria: *Önfenntartó börtönök – realitás vagy utópia?* – In. Börtönügyi Szemle, 2013. 1 sz. p 17-32.
- 4) 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi állami-gazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről
- 5) 9/2011. (III. 23.) BM rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek irányában fennálló ellátási kötelezettségről, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékekről és szolgáltatásokról, azok átadás-átvételéről és az ellentételezés rendjéről
- 6) 2012. évi C. törvény a Büntető törvénykönyvről
- 7) 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról
- 8) <http://bv.gov.hu/kozponti-ellato-szerv> (letöltve: 2015.01.29.20:49)
- 9) <http://www.allamipartner.hu/kozponti+ellatas/jogszabalyi+hatter+2.html> (letöltve 2015.01.29. 20:58)