

ZRINYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM

UNGER ISTVÁN
nyá. hőr. ezredes

**A HATÁRŐRSÉG KINCSTÁRI GAZDÁLKODÁSI
TEVÉKENYSÉGÉNEK ELEMZÉSE,
TOVÁBBFEJLESZTÉSE LEHETSÉGES IRÁNYAINAK
VIZSGÁLATA
AZ EURÓPAI UNIÓS KÖVETELMÉNYEK TÜKRÉBEN
DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS**

Témavezető: Dr. (PhD) Orosz László

BUDAPEST

2005

BEVEZETÉS	4
1. A KINCSTÁRI GAZDÁLKODÁS RENDSZERE A MAKROGAZDASÁGI ÖSSZEFÜGGÉSEK ALAPJÁN	11
1.1. A társadalmi és gazdasági átalakulás utáni helyzetkép	12
1.2. Az államháztartás egyensúlyi kérdései a 90-es évek közepén	13
1.2.1. A költségvetési hiányt kiváltó tényezők	13
1.2.2. A költségvetés szerkezeti kérdései	14
1.2.3. A monetáris politika helyzete és hatása	15
1.2.4. A költségvetés helyzete	17
1.3. Az államháztartási reform szükségessége	21
1.3.1. Az államháztartás reformja	21
1.3.2. Az államháztartási reform főbb céljai	25
1.3.3. A pénzügyi rendszer reformja, főbb elemei	26
1.4. A kincstári rendszer bevezetésével kapcsolatos elvárások, célkitűzések	28
1.5. Következtetések	31
2. AZ EURÓPARI UNIÓS ÉS HAZAI TAPASZTALATOK, ELVÁRÁSOK ÉS KÖVETELMÉNYEK ÉA KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK FINANSZÍROZÁSI ÉS GAZDÁLKODÁSI RENDSZERÉBEN	34
2.1. A kincstári rendszerekkel kapcsolatos általános nemzetközi tapasztalatok	34
2.2. Közkiadások, finanszírozások, nemzetközi kincstári rendszertípusok esetében	35
2.2.1. A centralizált modell jellemzői	36
2.2.2. A decentralizált modell jellemzői	39
2.3. A Kincstár létrejötte, működése és hatása a Határország gazdálkodására	42
2.3.1. A Kincstár létrejöttének és fejlődésének áttekintése	42
2.3.2. Az államháztartási pénzügyi rendszer reformjának alapelvei, a Kincstár létrehozásának célja	44
2.3.3. A Kincstár szervezete 2000-ig	47
2.3.4. A Kincstár tevékenységének évenkénti fejlődése	49
2.3.5. A Kincstár tevékenységének és szervezeti rendszerének átalakítása 2001-től	52
2.3.6. A Kincstár működéséből adódó előnyök	55
2.3.7. A Kincstár hatása a Határország gazdálkodására	56
2.4. Következtetések	59
3. KINCSTÁR FINANSZÍROZÁS ÉS A HATÁRŐRSÉGI GAZDÁLKODÁS ÖSSZHANGJÁNAK ELEMZÉSE AZ ELLÁTANDÓ ALAP-, ÉS A BIZTOSÍTÁSI FELADATOK TÜKRÉBEN	61
3.1. A Határország felkészülése az európai uniós csatlakozásból adódó feladatok, az uniós működési rendhez igazodó határellenőrzési rendszer kialakítására	61
3.1.1. A Határország felkészítése az európai uniós csatlakozásból adódó feladatokra	61
3.1.2. Az európai uniós működési rendhez igazodó határellenőrzési rendszer kialakítása	66
3.1.3. „A szabadság, a biztonság és a jog” érvényesülése az Európai Unióban	69
3.2. Az európai uniós csatlakozással kapcsolatos Határorséget érintő fejlesztések	72
3.3. Határország irányítása, vezetése a gazdálkodás szempontjából	81
3.3.1. A költségvetési irányítás, gazdálkodás rendje	83

3.3.2.	A Kincstári vagyongazdálkodás	84
3.3.3.	A Határország költségvetési tervezés rendje	85
3.3.4.	Beszámolás rendje	88
3.4.	A Határország költségvetési gazdálkodásának elemzése	89
3.4.1.	A Határország működése, gazdálkodása	90
3.4.2.	A feladatok és források összhangja	94
3.4.3.	A létszám helyzete és a humán erőforrás gazdálkodás problémái	96
3.4.4.	Ingatlan gazdálkodás	96
3.5.	A vagyoni helyzet alakulása	99
3.6.	Következtetések	100
4.	A HATÁRORSÉG FINANSZÍROZÁSA ÉS GAZDÁLKODÁSA, FEJLESZTÉSÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYAI ÉS MÓDSZEREI	103
4.1.	A finanszírozás lehetséges formái	103
4.1.1.	Feladatfinanszírozás	103
4.1.2.	Intézményfinanszírozás	105
4.1.3.	Folyamatos és eseti finanszírozás	105
4.1.4.	Költségfinanszírozás	106
4.2.	A finanszírozás mértéke	107
4.3.	A gazdálkodás modernizációjának és fejlesztésének keretfeltételei	108
4.3.1.	Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje	108
4.3.2.	A Határország feladatfinanszírozáson alapuló modellje	112
4.3.2.1	A Határország feladatfinanszírozáson alapuló modelljének elvi alapjai	112
4.3.2.2	A feladatorientált költségtervezés értelmezése a Határorségnél	113
4.4.	Centralizáció és decentralizáció érvényesülése a gazdaság szervezet korszerű működési modelljében	115
4.5.	Következtetések	124
	ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK, ÚJ TUDOMÁNYOS KUTATÁSI EREDMÉNYEK, JAVASLATOK, AJÁNLÁSOK	126
	BEFEJEZÉS	132
	FELDOLGOZOTT ÉS FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE	132
	PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE	139
	MELLÉKLETEK JEGYZÉKE	142
	MELLÉKLETEK	143

BEVEZETÉS

„A rendszerváltozás után végbement euro-atlanti integrációs folyamat során Magyarország olyan integrációs szervezetek tagjává vált, amelyekben a tagállamok stabilitása a közös értékek, a demokrácia és jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülésének biztosításán alapul, és ezek megvédéséért készek és képesek egymást segíteni. Magyarország biztonsági helyzete szilárd, biztonságának alapvető garanciája a NATO és az Európai Unió” (továbbiakban: EU) „keretein belül folytatott együttműködés. Magyarországot nem fenyegeti katonai agresszió, és az egyéb hagyományos fenyegetések kockázata is minimális. Ugyanakkor új fenyegetések és kihívások jelentek meg, amelyekre csak nemzeti erőfeszítéseinket összehangoló kormányzati fellépéssel, képességeink tudatos fejlesztésével és rugalmas alkalmazásával, valamint széleskörű nemzetközi együttműködéssel lehetséges hatékony választ adni.”¹

A Magyar Köztársaság az EU-hoz történő csatlakozás folyamatában biztonság- és védelempolitikájának új alapelveit alakította ki. A biztonság fogalmának kiszélesedése miatt, nemcsak a haderő, hanem a rendvédelmi szervek egészének feladatrendszere is, új megvilágításba került, ami hagyományos szerepük átgondolásának szükségességét veti fel. A szélesebb értelemben vett biztonságfogalom, egyéb dimenziói között megjelennek gazdasági és pénzügyi, az emberi jogi és kisebbségi, az információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi dimenziók is, s ezek a korábbi klasszikus katonai védelmi megoldások mellett, a társadalom védelmére rendelt szervezetek szélesebb körű összefogását, feladataik finanszírozását igénylik a komplex, integrált biztonság megteremtése érdekében.

A veszélyeztető hatások kezelésének mai szervezeti rendszere egyrészt a magyar hagyományoknak, másrészt a korábbi szövetségi modelleknek megfelelően került kialakításra. Az ellentmondások feloldására, a biztonság- és védelempolitikai kutatások előrehaladtával, bizonyos részfunkciók átrendezésével történtek kísérletek, azonban az új körülmények között, a biztonság komplex felfogásának is, megfelelő gyökeres átszervezést nem sikerült kivitelezni. Az európai és schengeni értékek² meghatározó eleme a biztonság,

¹ 2073/2004. (III. 31.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról

² szabadság, igazságosság, biztonság

amelynek megteremtésében, fenntartásában való aktív részvétel a Határőrség számára meghatározó fontosságú kérdés.

„A külső határokat a legszigorúbb előírások szerint kell ellenőrizni, és alapvető biztonsági tényezőnek tekinteni. Magyarország belső biztonsága és komplex biztonsági helyzetének szempontjából kiemelkedően fontos a szomszédos országok EU csatlakozási szándéka és képessége, valamint a csatlakozás valószínűsíthető és valós időpontja.”³

Az illegális migráció kelet-nyugati (délkelet-északnyugati) irányú tartós fennmaradása, eseti, illetve tartós megerősödése mellett számolni kell a vízumpolitikából eredő összetételi változásokkal, az embercsempész, árucsempész tevékenység, emberkereskedelem, okmányhamisítás aktivizálódásával, nukleáris anyagok, technológiák, fegyvercsempészet, környezetkárosító tevékenységek terjedéséhez kapcsolódó bűncselekményekkel.

Az illegális migrációra rátelepedett a szervezett bűnözés, amelyhez társulhatnak a terrorizmus egyes formái. A 2002. szeptember 11-i terrorista merényletek a veszélyeztetés új dimenzióit vetik, amelyekre a feladatrendszer, szervezeti működés, hatáskörök vonatkozásában is fel kell készülni. Magyarország számára katonai fenyegetést nem világ, illetve európai méretű fegyveres konfliktus jelent, hanem valamely közeli, esetleg szomszédos országban kirobbanó belső fegyveres összetűzés, vagy olyan két ország közötti katonai konfrontáció és annak következményei jelentenek, amelyek a NATO-n belüli kötelezettségek teljesítését vonják maguk után.

Az EU és NATO irányelvek, elvárások és a gyakorlat várható hatásai egyértelműen jelzik, hogy a biztonság- és védelempolitikai célkitűzések alapján megkövetelik a tagországoktól, az olyan képességek kialakítását, amelyek birtokában a Közösség keretében konfliktus és válságkezelési, békefenntartó, rendfenntartó, mentési és humanitárius funkciók ellátására is alkalmassá válnak. A fő hangsúly a válságkezelésnek a válság keletkezése helyén, idején és békés eszközein van.

Az országon kívül keletkező ökokatasztrófák határon átható következményeinek, természeti katasztrófák hatásainak felszámolása, elhárítása kapcsán a Határőrségnek, mint közreműködő rendvédelmi szervnek kell tevékenykednie.

³ Belügyminisztérium közgazgatási és rendészeti ágazati stratégia, 8001/2003 (BK Különszám) BM Tájékoztató 3.5 p

A leendő belső határokon a határforgalom ellenőrzésének megszüntetéséből eredő biztonsági deficit ellensúlyozására egy, a komplex biztonságot fenntartó, az ország teljes területére kiterjedő mélységi ellenőrzési rendszert kell kialakítani, amely a külső határos ellenőrzési rendszerrel és a belső határokon kialakított „biztonsági ernyővel” egy „nagyrendszert képez”. Ez képes lesz az EU-n belüli illegális migrációs mozgás és a hozzá kapcsolódó jogellenes cselekmények hatásait ellensúlyozni, valamint gátolja a határforgalom-ellenőrzés nélküli belső határokat kihasználni szándékozó bűnözői tevékenységet.

A határbiztonság vonatkozásában csak egy preventív szemléletű, rugalmasan alkalmazkodni képes, a veszélyeztetést időben felismerő és arra érdemi reagálást kiváltó, ésszerű rendvédelmi feladatmegosztásra törekvő, megfelelő hatáskörrel és képességekkel rendelkező szervezet tudja sikeresen teljesíteni az euro-atlanti elvárásokat. A Magyar Köztársaság közbiztonságát és belső rendjének védelmét, illetőleg az államhatár őrzését és rendjét fenntartó rendvédelmi szervek jelenlegi és jövőbeni jogállásának, rendeltetésének, feladatrendszerének, tevékenység- és eljárásrendszerének, szervezeti és működési rendjének összhangban kell lennie az euro-atlanti és európai uniós csatlakozásból eredő schengeni működési renddel.

A Magyar Köztársaság, a NATO, az EU, továbbá a közvetlen szomszédos országok érdekét is figyelembe véve a cél, egy olyan biztonsági rendszer kialakítása, amely az államok sokoldalú kapcsolatával, a nemzetközi és belső jogrend által meghatározott törvényes lehetőségek között biztosítja a Magyar Köztársaság Határőrségének hatékonyabb és gazdaságosabb működtetését. A Határőrség napjainkra, az európai uniós követelmények biztosítására alkalmas szervezetté vált, melynek működésében meghonosodott a nyugat-európai minta. A figyelem fókuszában az EU-ba történő belépésünket követően a teljes jogú schengeni tagságnak való megfelelés áll.

Értekezésem témájául, azért választottam a Határőrség kincstári gazdálkodási tevékenységének elemzését, mert úgy gondolom, hogy az államháztartás további reformja és a kincstári rendszer fejlesztése előtt feltétlenül szükséges összegezni a Magyar Államkincstár (továbbiakban: Kincstár) megalakulása óta eltelt időszak tapasztalatait. Ezek

figyelembevételével, illetve az európai uniós működési rendhez igazodóan vizsgáltam a határőrségi gazdálkodás továbbfejlesztésének lehetséges irányait.

Céлом annak feltárása, hogy az eltelt időszak alatt, a közpénzek biztonságos kezelésének alapját megteremtve, az elért határőrségi eredmények és megtakarítások ellenére nyugodtak lehetünk-e, a jelenlegi rendszer tökéletesítése befejezettek tekinthető-e, vajon van-e hiányossága? Szükség van-e továbbfejlesztésre, korrekcióra? Van-e más út a gazdasági szervezet korábban kialakított struktúrájával kapcsolatban?⁴

A téma aktualitását, az európai uniós és a schengeni tagországgá vált Magyarország a teljes jogú Schengeni tagországok előírásainak megfelelő ellenőrzési rendszerhez való megfelelés adja. Ez együtt jár a szervezeti rend átalakításával és egy új működési rend kialakításával. A működés biztonsága érdekében vizsgáltam, hogy a közpénzek elköltése mennyire hatékony, ellenőrzését hogyan végezték a Határőrségnél; elemeztem továbbá a kincstári fogalomrendszer helytállóságát, valamint az államháztartás és a határőrség költségvetésén keresztül azon eljárásokat, amelyek jelenleg hatnak Magyarországon és az EU vizsgált országaiban; elemzésem kiterjed annak vizsgálatára is, hogy a Határőrségnél milyen lehetőségek vannak az európai uniós működési rendhez igazodó kérdések adaptációjának.

A határőrség azt tűzte ki célul, hogy az európai uniós elvárásoknak maradéktalanul eleget téve bővítse a végrehajtó szolgálatok hatáskörét, csökkentse a vezetési szintek és a szervezeti elemek, a személyek számát, illetve arányát, racionalizálja a szervezet kiszolgálását és háttértámogatását, növelje a szervezet rendvédelmi és speciális képességeit. A kutatás eredményeként céloom egy megfelelő finanszírozási módra javaslatot tenni, amely a működési feltételek biztosítása mellett, kiemelt figyelmet fordít a tervszerű fejlesztések mellett a működési költségek garantálására, az amortizációs cserék tervszerű megvalósítására.

⁴ 1968-ban az addig közvetlen parancsnoki alárendeltségben működő pénzügyi szolgálat és a hadtápfőnökség (anyag és technikai szolgálat) összevonásával alakult meg a mai gazdasági szervezet jogelőd szervezete a Pénzügyi Anyagi Főnökség. 1992-től a gazdasági egészségügyi feladatokat a Gazdasági Igazgatóság látta el, 1994-ben változatlan feladatrendszerrel létrejött a Gazdasági Főigazgatóság. A sorállomány végleges kivonásakor 1998-ban a feladatrendszer kiegészült az informatikai és csökkent az egészségügyi feladatokkal.

Kutatási célok:

1. Határőrség alapfeladatát és gazdálkodásai lehetőségeit meghatározó külső környezeti hatások vizsgálata;
2. Az európai uniós tagságból adódó a Határőrség további működését determináló új működési rendhez igazodó elvárások összegzése a nemzetközi tapasztalatok tükrében;
3. A Kincstár létrehozását követő hatásmechanizmusok feltárása, és azok befolyásának vizsgálata az alapfeladatok ellátására, továbbá a gazdálkodás közötti összefüggések bemutatása;
4. A kincstári rendszer bevezetését követő időszak gazdálkodásának elemzése a Határőrség éves költségvetési beszámolóí és éves jelentései alapján, és ajánlások kidolgozása a gazdálkodási rend és a finanszírozás gyakorlatának racionalizálására.

Kutatásom során az alábbi hipotéziseket fogalmaztam meg:

1. Feltételezhető, hogy a költségvetés helyzetének alakulása korlátozhatja a gazdasági növekedéshez szükséges források elérését, ezáltal erőteljes nyomást gyakorol többek közt a központi költségvetési szervekre, így a Határőrség rendelkezésére álló forrásokra is. Az államháztartás reformját egy olyan folyamatként valószínűsítem, ahol a makrokörnyezeti változások visszahatnak a költségvetési lehetőségekre. Úgy vélem, hogy a pénzügyi reform, illetve a kincstári szervezet továbbfejlesztése nem előzheti meg az állami feladatok felülvizsgálatának és az intézményrendszer átalakításának reformját, illetve az államháztartás egészét átfogó reformot.
2. Az Európai Unióban a kincstári rendszerek sokfélék, így az uniós határőrizeti szervek finanszírozási és gazdálkodási rendszere adaptálható hazánk számára. A teljes jogú schengeni tagsághoz megkívánt követelményekhez jelentős költségvetési források (hazai és európai uniós) szükségesek.

3. A Határőrség funkcionális feladatkörét a biztonság legmagasabb szintjét garantáló, a közigazgatási reformtörekvéseket is figyelembe vevő, de a szakmai-regionális szempontokat is érvényesítő viszonylati működésben célszerű megvalósítani. Meglátásom szerint, olyan működési modell kialakítása lesz a célravezető, amely figyelembe veszi a Határőrségnél az évek során kialakított, hatályos, bevált, a törvényi feltételekhez és a gazdasági környezethez igazodó elméletet, módszereket és gyakorlatot. A Határőrség szakmai alapegységei a határrendészeti kirendeltségek (továbbiakban: kirendeltség), amelyek a feladat- és hatáskörök ésszerű telepítésével a helyi szintű szervek helyét és szerepét erősítik, ez a vezető-irányító szervek központi és területi szintű arányának jelentős csökkenését eredményezheti.

4. Feltevésem, hogy a Határőrség - mint költségvetési szerv - működését is jelentősen meghatározza finanszírozásának módja. Az állami feladatellátás takarékosabban és hatékonyabban végezhető a feladatfinanszírozással. A Határőrség alapfeladatainak ellátására, gazdálkodására a pénzügyi, gazdasági törvényszerűségek is hatnak. A jelenleg hazánkban alkalmazott különböző finanszírozási modellek ellentmondásosak. A Határőrség feladatellátása során a költséghatékony megvalósításra törekszik, amely feladatarányos finanszírozásra épül. Folyamatosan vizsgálja a költségek ésszerű csökkentésének lehetőségeit, erősíti a teljesítményorientált eljárás technológiákat, folyamatokat.

Kutatási módszerek

A kutatási célok sikeres teljesítése érdekében, az általános és specifikus kutatás módszereit használtam fel. Az alkalmazott módszereim a megfigyelés, a könyvtári kutatás, a statisztikai elemzések, az analízis, a szintetizálás, az indukció és az adaptáció voltak. A kutatási célok elérése érdekében áttekintettem a témához kapcsolódó hazai és nemzetközi szakirodalmat, vizsgáltam az európai uniós országokban alkalmazott megoldásokat. Költségvetési beszámolók és egyéb dokumentumok alapján elvégeztem a Határőrség költségvetési gazdálkodásának elemzését. A tudományos kutatómunkát 2004. december 31-éig⁵ végeztem.

⁵ A védelem várható időpontja előtt életbe lépett a „2004. évi CIV. Törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 4. § (1) Az Alkotmány VIII. fejezetének címe helyébe a következő cím lép: „A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek” (2) Az Alkotmány 40/A. §-a helyébe a következő rendelkezés lép: „40/A. § (1) A Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.(2) A

Korszerű vizsgálati módszerekkel és megfigyelésekkel vizsgáltam a makrogazdasági összefüggéseket, az államháztartási reform hatását, továbbá a finanszírozás és a gazdálkodás összefüggéseit, törvényszerűségeit. A szakirodalomra és a tapasztalatokra alapozva kutattam a gazdálkodási modellek és az európai uniós gyakorlat adaptálhatóságát, törekedtem feltárni ennek módszertanát.

A költségvetési beszámolók és egyéb határőrségi dokumentumok alapján elemezni fogom a Határőrség gazdálkodását. A makrokörnyezet változásán keresztül ismertetem az államháztartási reformfolyamat szükségességét, ennek részeként a Kincstárral kapcsolatos elvárásokat.

Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. (3) A Határőrség alapvető feladata az államhatár őrzése, rendjének fenntartása.”

1. A KINCSTÁRI GAZDÁLKODÁS RENDSZERE A MAKROGAZDASÁGI ÖSSZEFÜGGÉSEK ALAPJÁN

Hazánkban a legmeghatározóbb hatást a gazdasági élet változásai idézik elő azáltal, hogy e terület hozza létre azokat a felhasználható forrásokat, amelyek a társadalom más tevékenységeinek mozgásterét biztosítják. A költségvetés - mint jövedelemtulajdonos - helyzetének alakulása, korlátozhatja a gazdasági növekedéshez szükséges forrásokat. Az államháztartás reformját gyakran nevezik a gazdasági rendszerváltozás második szakaszának, amely az üzleti szektorban végbement privatizálást követi.

Az államháztartási reform a nyolcvanas évek második felében még a költségvetés reformjaként kezdett kialakulni. A tervgazdaság késői szakaszában a gyengülő állami ráhatás, a spontán folyamatok erősödése és a romló gazdasági helyzet, feszültségeket okozott a költségvetésben.

A volumenbeli feszültségeken túl a költségvetés gazdálkodási rendszere s a mögötte álló elvonási, támogatási kritériumok egyre kuszábbnak, áttekinthetlenebbnek bizonyultak. Ebből nőtt ki az a felismerés, hogy a szűkebb összegű kereteket világosabb, célszerűen strukturált működési módba kell beszorítani.

A költségvetési reform érdekében fellépők törekvéseinek középpontjában már a nyolcvanas években is az állt, hogy csökkenteni kell a költségvetési deficitet és sokkal pontosabban, jobban körülhatárolva kell megfogalmazni az állam feladatait. A kilencvenes évek első felében még nem alakult ki az államháztartás átalakításának egységes kormányzati koncepciója, bár voltak olyan, már rendszerszemléletű javaslatok, amelyek ezt célozták. Kormányzati-törvényhozási lépések is történtek, ilyen volt például a Magyar Nemzeti Bankról szóló 1991. évi LX. törvény⁶, amely az addiginál sokkal világosabb határokat állapított meg a költségvetés finanszírozása és gazdálkodása számára.

Ennek talaján alakult ki előbb a költségvetés finanszírozásával, az államadósság menedzselésével foglalkozó pénzügyi szervezet, valamivel később pedig a Kincstár, amely szervezetenként külön csatornába terelte a költségvetést érintő pénzmozgásokat.

⁶ Az említett törvényt a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény hatályon kívül helyezte.

1.1 A társadalmi és gazdasági átalakulás utáni helyzetkép

„A magyar gazdaság tulajdonviszonyainak és intézményeinek reformja a hatvanas évek második felében kezdődött, követve a politikai és ideológiai szférában kezdődő enyhülést. Az első reformintézkedéseket éveken át készítették elő. Kiemelkedő határnap volt 1968. január 1-je, amikor is egy csapásra véget ért a klasszikus parancsgazdaság és helyét sajátos hibrid gazdasági forma vette át. (Jugoszlávia kivételével ez minden más szocialista országban jóval később következett be.)”⁷ Ez volt az egyedüli „ugrásszerű” változás a magyar gazdasági reform történetében, ettől kezdve napjainkig a tulajdonviszonyok és az intézmények átalakulása fokozatosan, kis lépések sorozatában valósult meg. Több mint húsz éve folyt a lassú gazdasági reform⁸, amikor 1989-90-ben viharos lendülettel végbement a politikai fordulat. Ez azonban nem vetett véget a tulajdonviszonyok és az intézmények körében lezajló átalakulás fokozatos jellegének, bár nagymértékben felgyorsította a változásokat. A rendszerváltás során, Magyarországon - a térség hasonló történelmi kihívással szembesülő országai közül - elsőként került sor az új típusú helyi és központi közigazgatás kiépítésére, a demokratikus választások alapján történő kormányalakításra.

A nemzetgazdaság 1991-re stabilizálódott annyira, hogy mód nyílt gazdaságpolitikai koncepció kidolgozására, mely „Kupa program”⁹ néven épült be a köztudatba. „A megbomlott külső és belső egyensúly, a hatalmasra duzzadt adósságállomány, valamint a gyorsan növekvő ikerdeficit (költségvetési hiány mértéke és a fizetési mérleg hiánya) kritikus helyzetbe hozta a magyar gazdaságot 1994 végére. Elkerülhetetlenné vált a gazdaság realizált teljesítményei és a végső felhasználás között tartósan megbomlott egyensúly helyreállítása. (A folyó fizetési mérleg hiánya 1994-ben már elérte a bruttó hazai termék (továbbiakban: GDP) 10 százalékát, az államháztartás konszolidált deficitje

⁷ Kornai János: Vergődés és remény (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, [1996.] 260. old.)

⁸ A reform három területen hozott lényeges változást: (1) csökkent a központi tervezés szerepe és nőtt a vállalati önállóság a termelés és a beruházások terén; (2) liberalizálódtak az árak, vagyis a hatóságilag rögzített árak mellett egyes termékek árai a piaci keresletnek megfelelően alakulhattak; (3) a központilag meghatározott bérrendszer helyét egy flexibilisebb, bizonyos korlátok között a vállalatok által meghatározott szabályozás váltotta fel. Az új gazdasági mechanizmus tehát a központi tervezés és a piaci önszabályozás elemeit egyesítette a tulajdonviszonyok megváltoztatása nélkül. Az új rendszer a piacgazdaság hatékonyságát nem érte el, de az addigi és a szomszédos szocialista országokban továbbra is normának tekintett tervutasításos rendszerét felülmúlta. Következményének tekinthető az is, hogy a jövedelmek közötti különbségek nőttek. Erre hivatkozva a különböző ellenérdekelt csoportok 1972 és 1974 között elérték a reform lefékezésését, amely csak az 1970-es évek végétől vett ismét nagyobb lendületet.

⁹ A Kupa program kulcsfontosságú: a privatizáció, amely a költségvetési bevételek növelésére volt hivatott, a gazdaságban az állam szerepének csökkentése (az 1970-es években az állam a kibocsátás közel 75 %-át mozgatta meg az újraelosztó rendszereken keresztül, 1990-re a redistribúciós részarány 64 %-ra csökkent), és az antiinflációs program.

pedig meghaladta a GDP 8 százalékát. Az adósságszolgálati terhek – tőke- és kamatfizetési kötelezettségek – elvonták a forrásokat a beruházásoktól, teljesítésektől, öngerjesztő hatásuk elindította az adósságspirált.) Magas volt a gazdaság importigénye, gyenge a versenyképessége, szűkösek voltak a potenciális exportkapacitások”.¹⁰ A helyzet ekkor katasztrofális volt, a magyar gazdaság rohant az „egyensúlytalanság” állapotába.

Napirendre került a privatizálás, tömegesen keletkeztek új magánvállalkozások, mind több szálon összefonódtak, sőt összeolvadtak az állami és magánvállalati menedzsmentek, az önálló vállalkozók és a részvény- vagy korlátolt felelősségű társasági - tulajdonosok csoportjai. Átjárás indult meg a menedzser és a tulajdonos szerepköre között. A mikrogazdaság szerkezete valóban radikálisan átalakult, gyökeresen megváltoztak a tulajdoni, a piaci viszonyok, a szabályozási környezet, kialakult a pénz- és tőkepiac. A lényeg az, hogy a rendszerváltás a gazdaságban jogi, intézményi szinten már befejezettnek tekinthető. Az átalakulási folyamat persze még tart, de a működés lényegét meghatározó változtatások már mögöttünk vannak.

1.2 Az államháztartás egyensúlyi kérdései a 90-es évek közepén

1.2.1 A költségvetési hiányt kiváltó tényezők

A magyar nemzetgazdaságban a nehezen kezelhető költségvetési deficit kialakulásában a bevételek és a kiadások romló struktúrája mellett egyidőben játszottak szerepet bevételi, kiadási és deficit-finanszírozási problémák.

a.) A legjelentősebb bevételi forrás, az adóbevételek (vám, jövedék) csökkenésében a jövedelmek stagnálása és a gazdaság visszaesése mellett számos egyéb fontos, a költségvetési deficitet befolyásoló tényező is jelentkezett. Az adórendszerre erőteljes progresszivitás, a magas adókulcsok és ennek következtében jelentős jövedelemelvonás volt jellemző. Az adózási struktúra ugyancsak a problémák gyökereként jelentkezett, ugyanis az adóztatás túlzott mértékben támaszkodott a bér- és egyéb jövedelemből élő adóalanyokra. A számításba vehető adóalap nagyságát jelentősen csökkentette a „fekete gazdaságban” termelődő jövedelmek adóztatásának elhanyagolása, a jövedelmek stagnálása a nem adózó jövedelmi kör bővülése és a jövedelemadók

⁵ Lengyel László: A pártházból a palotába. (Helikon-Universitas,[1998] 67. old.)

szerepének növekedése a forgalmi és fogyasztási adókkal szemben; az adóbevételek reálértékének csökkenése mellett további problémát jelentett, hogy mérséklődtek a költségvetési közösségi szolgáltatások nyújtásából, illetve az állami vállalatok tevékenységéből származó bevételek.

b.) A költségvetési kiadások - az állam erősödő, széleskörű újraelosztó szerepe hatása következtében - gyorsan növekedtek. Növelte a problémákat, hogy a költségvetési erőforrások felhasználása alacsony hatékonysággal történt, miközben az irántuk támasztott kereslet szinte korlátlan volt.

c.) A deficitfinanszírozás problémáit alapvetően meghatározta a központi költségvetés adósságállományának rohamos növekedése (az adósságállomány 1990-1997 között folyó áron négyszeresére nőtt). A lejárat szerkezet rendkívül kedvezőtlen: - az adósságállomány közel 50 %-a 3 éven belüli lejáratú volt; ez folyamatosan olyan nagyságrendű államadósság megújítási igényt feltételezett, amely állandó likviditási kockázattal járt. Az adósságállomány növekedésével, majd a deficit pénzpiaci finanszírozásának előtérbe kerülésével a kamatkidadások több nagyságrenddel nőttek, a központi költségvetés elsődleges egyenlege jellemzően szufficitessé vált.

1.2.2 A költségvetés szerkezeti kérdései

Az egyensúlyi problémákkal küszködő költségvetés számára a még kezelhető és rendelkezésre álló eszközök, a kiadások csökkentése volt, amely jól körülhatárolható területeken jelentkezett, ezek viszont a költségvetési beruházások visszafogásával és a költségvetési szektorban dolgozók reálbérének csökkentésével mérséklődtek. A költségvetés folyó kiadásai, valamint a bérkiadások csökkentéséhez szükség volt a nominális bér növekedésének korlátozása mellett a költségvetésben dolgozók számának korlátozására is.

A költségvetési kiadások visszafogásának másik eszköze a veszteséges vállalatok finanszírozását szolgáló támogatások szubvenció mérséklése volt. A kiadások csökkentésének további módja az úgynevezett közösségi szektor által nyújtott szolgáltatások (oktatás, kutatás, kultúra) piacosítása, mely a költségvetési intézmények

számának csökkentésével, illetve azok egy részének felszámolásával járt. Végül a kiadások mérséklését eredményezte az államháztartás keretein belül végrehajtott átcsoportosítás, amely a központi költségvetés terheinek egy részét a társadalombiztosítás és az önkormányzat vállára rakta. A bevételi oldalt meghatározó adóbevétel növekedése jelentette az egyensúlyi problémák kezelhetőségét. A költségvetési finanszírozási feladatokat az adókulcsok emelésével kívánta a költségvetés biztosítani. Az adóbevételek növelésére több szempontból is szükség volt, de lényegét tekintve a növekvő makrogazdasági egyensúlytalanság mellett a költségvetés által behajtott adóbevételek reálértékének csökkenése volt meghatározó. A szűkülő adóbázis növelte a csökkenő jövedelemmel rendelkező középrétegek adóztatását, ugyanis a magas jövedelmeknél eluralkodó adómanipuláció, az alacsony jövedelműeknél a jövedelmek stagnálása mellett az adótömeg, illetve azok reálértékű növelését, csak a kulcsok emelésével lehetett biztosítani. További bevételnövelő intézkedésként a különböző szektorok támogatása érdekében az adórendszerbe korábban épített kedvezmények széles körét mérsékeltek. Valamennyi bevételnövelő intézkedés hatékonyságát mérsékelte és csökkentette az adóbevételek késedelmes behajtásán túl a behajthatatlan követelések növekedése.

1.2.3 A monetáris politika helyzete és hatása

A költségvetési deficit alakulásának elemzése nem lenne teljes a monetáris politika változásából eredő hatások vizsgálata nélkül. A monetáris politikán belül az egyik leggyakoribb árfolyam-politikai lehetőség általában a korábbi túlértékeltség negatív reál- és pénzpiaci következményeinek megszüntetése. A versenyképesség növelése, a hivatalos és a szabadpiaci (fekete) árfolyam egységesítése. A nemzeti valuta leértékelése több szálon keresztül befolyásolta a költségvetési deficit mértékét. Valójában a magyar gazdaságban nem, vagy csak alig jelentkeztek e pozitív eredmények, mert a forint évenkénti viszonylag drasztikus (10 %-ot meghaladó mértékű) egyszeri leértékelése jelentős negatív hatásokat is gyakorolt a költségvetési egyensúly alakulására. Mérsékelte a tendenciákat az 1995-ben bevezetett „csúszo” leértékelés, mely kiszámíthatóbbá tette e folyamatot, és éves mértéke is csökkent. A leértékelés inflációs hatásán keresztül rontotta a költségvetési egyensúlyt, mert az exportárak emelkedése és az erősödő inflációs várakozások következtében növekedtek a nominális kamatlábak, s ez növelte a költségvetés kamatkidadásait, így az államadósság nagyságát. Ezen túlmenően a költségvetésnek a külföldi hitelezőkkel

szemben fennálló adósságainak nemzeti valutánkban kifejezett értéke folyamatosan, az 1990-1995 között folyóáron közel négyszeresére emelkedett.

A szigorodó monetáris politika mind a kiadási, mind a bevételi oldalon, növekvő terheket eredményezett a költségvetés számára. Ennek megfelelően, a korábban a Jegybank által finanszírozott állami kiadások, (export, mezőgazdasági támogatások stb.) beépültek a költségvetés kiadásai közé. A Jegybank nem fedezte tovább a költségvetési kiadások árfolyamvesztéséből származó növekedést. Az 1997. január 2-án végrehajtott „adósságcsere” következtében a Pénzügyminisztérium devizahitelre cserélte a kamatmentes - leértékelési veszteségként jelentkező - lejárat nélküli ún. nullás adósságot, illetve annak kicserélésére korábban kibocsátott kötvények egy részét. Ezzel az adósság összege nem változott, de szerkezete átrendeződött. Az adósságcsere okaként és indokaként általában két tényezőt szoktak megjelölni. Ezek egyike az a maastrichti kritériumokban¹¹ megfogalmazott követelmény, amely a nemzeti deviza értékállóságának egyik biztosítékát a költségvetési hiány közvetlen jegybanki finanszírozásának tilalmában határozza meg.

A másik ok az a Magyar Nemzeti Bankon (továbbiakban: MNB) belül megfogalmazott igény, hogy a Jegybank kizárólag monetáris hatóság legyen, és célrendszerét ne zavarja más funkció és kötelezettség. „Az adósság kormányzati kezelésbe kerülésének előnye, nemcsak a sokat említett jegybanki függetlenség megvalósulása, hanem az is, hogy az átvétellel egyrészt létrejött a külföldi és a hazai devizában fennálló adósság egységes, integrált kezelésének alapja, amely lehetővé teszi az egy szervezeten belül kidolgozott stratégia és taktika adta előnyök kihasználását. Másrészt a külföldi devizákban fennálló adósság átvételével létrejött a közvetlen és szerves kapcsolat az adófizetők forintjai és az adósságállomány devizái között.”¹² A jegybanktörvény¹³ értelmében folyamatosan mérséklődött, majd 1997. január 1-jétől megszűnt a költségvetési deficit közvetlen jegybanki finanszírozása. A hiányt finanszírozó adósságon belül a hitel aránya az 1991. évi 85%-ról 1999. év végére 5,7 %-ra csökkent. Együttes következmény, hogy a jegybank függetlenségének megteremtése jelentős többletterhet rótt a költségvetésre.

¹¹ Maastrichti kritériumok: a költségvetési deficit nem haladhatja meg: a GDP 3 %-át, a külső adósságállomány a GDP 60 %-át, az infláció 1,5 %-kal térhet el a három legalacsonyabb inflációs mutatótól, a hosszúlejáratú kamatok 2 %-kal térhetnek el a legkedvezőbb kamatoktól, az árfolyam-ingadozás 2,25 %-os sávban kell, hogy maradjon.

¹² Dunavölgyi Mária: A külső és a belső államadósság egységes kormányzati kezelésének nemzetközi tapasztalatai és magyarországi kezdetei (Közgazdasági szemle, XLIV. évf. [1997.] 44. old.)

¹³ A Magyar Nemzeti Bankról szóló 1991. évi LX. törvény

1.2.4 A költségvetés helyzete

a.) Az éves költségvetési mérlegek alakulásából megállapítható, hogy a költségvetés 1991-ig egyensúlyban volt, a költségvetés kiadási és bevételi oldalának volumene csökkenő tendenciát mutatott. A kiadások csökkenése mind a fogyasztói, mind a termelői támogatási rendszer korlátozásával indokolható, míg a költségvetési bevételek kedvezőtlen alakulása a gazdaság általános visszaesésével magyarázható. Bár több jeles közgazdász figyelmeztetett arra, hogy a pénzügyi egyensúly torz gazdasági struktúrát, ennek hatásaként reál egyensúlytalanságot takarhat, „ebben az esetben a pénzügyi-monetáris szféra nem a valós gazdasági helyzetet tükrözi, s ez az állapot nem állhat fenn sokáig”¹⁴. A belső pénzügyi egyensúlyhiány valóban rohamosan nőtt az elkövetkezendő években. Az 1991-es évet követően a kiadások csökkenése megáll, 1992-től reálértékben szinten marad, majd 1994-től növekszik, miközben a költségvetési bevételek csökkenése folyamatos maradt. Ennek következtében a költségvetés jelentősen felborult, és az említett utolsó évre közel 340 milliárd forint hiányt mutatott.¹⁵

A költségvetési intézmények kiadásai nem csökkentek, sőt új intézmények egész sora alakult ki 1990 után (Pl. munkaügyi intézményi hálózat, kárpótlási hivatalok, köztársasági megbízotti rendszer stb.). A politikai rendszerváltás után a helyi önkormányzatok önállósága is megnőtt, ezt az 1990-es önkormányzati törvény¹⁶ egyenesen előírta számukra. A szintén forráshiányos és az önálló létezéshez a tanácsrendszer idején nem szokott önkormányzatok azonban továbbra is jelentős központi támogatásra szorultak (bevételeiknek több mint 50 %-a a költségvetésből származott) különösen, hogy 1990 után a helyben keletkező személyi adóbevételeket a Kormány egyre nagyobb arányban elvonta (az 1990 előtti 100 %-os helyi részesedés ezekből az adókból folyamatosan 50, majd 30 %-ra csökkent).

b.) Az előzőnél súlyosabb probléma a költségvetés 1991-ig mesterségesen fenntartott egyensúlyával kapcsolatos. A költségvetés az 1991-es év előtti időszakban is deficit volt. A hiányt az MNB-től felvett kamatmentes hitellel finanszírozták. A magas inflációs hajlam miatt kedvezőtlen hatású lett volna a „bankóprés” alkalmazása,

¹⁴ Vértés András: A fordulat megtörtént, a reformok folytatódnak (Gazdaság 1998. Tavasz 34. old)

¹⁵ A Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetéséről szóló 1993. évi CXI. törvény.

¹⁶ A helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról szóló 1990. évi LXXXIII. törvény.

ezért az MNB külföldi hitelek felvételével fedezte a költségvetés számára nyújtott hiteleket. A külföldi hiteleket az MNB alacsony kamatozásra devizában vette fel, míg a költségvetés felé a hiteleket kamatmentesen folyósította. A külföldi hitelek terhei a növekvő belső infláció következtében folyamatosan növekedtek, ennek következtében az MNB-nek adósságállománya is emelkedett.

A költségvetési deficitet finanszírozó hitelek kamatterhei tehát nem a költségvetés kiadási oldalát terhelték, hanem az MNB-nél csapódtak le. 1994-től fokozatosan megkezdődött e hitelek átváltása, ennek következtében rohamosan növekedett a költségvetési deficit. Az előző hitelek és kamataik törlesztéséhez újabb drága hitelek felvételére kényszerült a költségvetés, amelynek következtében helyzete ellehetetlenült. Az ország exportjának és importjának alakulását, illetve a külkereskedelmi és folyó fizetési mérleg helyzetét vizsgálva egyértelműsíthető, hogy a makrogazdasági folyamatok alakulásában is az 1992-es év a negatív fordulat éve. Ettől az évtől kezdődően rohamosan csökkent az export, egyidejűleg nőtt az import, aminek következményeként a külkereskedelmi mérleg deficitessé vált. A külkereskedelmi tevékenység 1994-re összeomlott, mérlegének hiánya 1994-ben 3,6 milliárd USA dollár volt. A külkereskedelmi mérleg összeomlásának egyik alapvető oka, hogy a forint reálértékben felértékelődött, ami ugyan kedvezett az importnak, az exportot és a gazdasági növekedést azonban hátráltatta.

c.) A fentiek alapján a magyar gazdaságnak a piacgazdaságba való átmenet során három „nyomasztó feladatot kellett teljesítenie: a külső egyensúly és a belső pénzügyi egyensúly javítása, a reáltermelés visszaesésének megakadályozása, a gazdasági fellendülés és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése.”¹⁷ A legsürgősebb ezen feladatok közül a külső egyensúly markáns javítása volt, azaz a rövid távú intézkedéseknek ennek megvalósítását kellett volna szolgálnia. A bajok előzményei hosszú időre nyúltak vissza, tulajdonképpen elértek a hetvenes, nyolcvanas évekig. Ekkor a magyar gazdaságpolitika az adott pillanatnak élt, a nyugati sajtó kicsit elismerően, kicsit ironikusan „gulyáskommunizmus” országának nevezte Magyarországot. Gyakran „friziderszocializmusról” beszéltek, - mert megindult az életszínvonal bizonyos növekedése – a társadalom fogyasztói szintjén ennek mindenki örült, mert csak az előnyét

¹⁷ Kornai János: Vergődés és remény (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, [1996.] 87. old.)

látta. „Adósságon itt elsősorban a külföldi adósságot értem, de ehhez hozzá kell tenni azt az adósságot is, amit az elhalasztott tennivalók, az elhalasztott beruházási és társadalmi vagyongörzési feladatok jelentenek. Miközben éltünk a mának, aközben görgettük magunk előtt az adóssághalmazt, egyre nagyobb terheket hagyva a későbbi generációknak”.¹⁸

Az egyensúlyi feszültségek végletes kiéleződésekor 1995 elején a kemény, rövid távú stabilizációs program végrehajtása elodázhatatlanná vált. A folyó fizetési mérleg tartós romlásával együtt a magyar gazdaságpolitika iránti bizalom alapvető megingása is fenyegetett. A stabilizációs program főbb elemei a következők voltak: azonnali hatállyal leértékelték a forintot, a további folyamatos leértékeléseket előre kijelölték; jelentős vámpótlékot léptettek életbe; előírták a költségvetési kiadások lényeges csökkentését, mely a jóléti kiadások több tételére is kiterjedt; a kormányzat fékezni kívánta a nominális bérek és keresetek növekedését, ennek érdekében szigorú határokat szabott a költségvetési szektorban és az állami vállalatoknál a személyi jövedelmeknek, béremeléseknek. A rövid távú gazdaságpolitikai megfontolásokban központi szerepet töltött be a külső egyensúly javítása, tehát a külkereskedelmi mérleg, a folyó fizetési mérleg és a külföldi adósságok problémáinak megoldására irányuló intézkedések.

Felvetődik a kérdés, hogy vajon miért szükséges a külső mérlegek szerepét kiemelten kezelni? Nem lenne-e célszerűbb az adósságteher vállalásában az addigi szinten maradni, vagy kisebb mérvű további romlásba bocsátkozni? Akik így vélekednek, arra hivatkoznak, hogy az export volumene 1994-től növekedett. Ha az export és az import alakulását vizsgáljuk, arra az eredményre jutunk, hogy a külső egyensúly problémájának kezelése elengedhetetlen. Az export 1993. évi visszaesése után ismét emelkedett, viszont az import növekedése nem állt meg, aminek következtében a kereskedelmi mérleg erősen negatív volt. Főként ennek következménye, hogy a folyó fizetési mérleg hiánya 1993-94-ben elérte a GDP 9 %-át. E tény és a leértékelés, valamint egyéb korrekciós intézkedések halogatása a nemzetközi pénzügyi világban negatívan befolyásolta az ország hitelképességének megítélését. A stabilizációs csomag elsődleges feladata a nemzetközi gazdasági bizalom visszaállítása volt e téren, vagyis intézkedések bevezetése, amelyek hatására Magyarország külső mérlegeinek lényeges javulása volt várható.

¹⁸ Kornai János: Vergődés és remény (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, [1996.] 130. old.)

A gazdaságpolitikai fordulat a magyar gazdaság külső és belső egyensúlyi helyzetében látványos javulást eredményezett, a konvertibilis folyó fizetési mérleg hiánya az 1994. évi 3,9 milliárd dollárról 1996-ra 1,7 milliárd dollárra csökkent. Az ország nettó devizaadóssága az 1994. évi 18,9 milliárd dollárról 1996. végére 14,3 milliárd dollárra apadt. A külkereskedelmi mérleg hiánya az 1994. évi 3,9 milliárd dollárról 1996-ra 2,6 milliárd dollárra csökkent.

A kitűzött célok közül az infláció fékezése mutatott először eredményt. Az 1992-es 32%-os inflációt követő csökkenés után nőtt, majd folyamatosan mérséklődött, 1997. év végére 20% alá. Az eredményeket jelezte 1996-ban a forint konvertibilitásának deklarálása, a Nemzetközi Valutaalappal (továbbiakban: IMF)¹⁹ született megállapodás és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (továbbiakban: OECD)²⁰-be való felvételünk, így hazánk 1996 végére a befektetésre ajánlott országok közé került.

A stabilizációnak ára is volt. Az életszínvonal a tett intézkedések hatására 10 %-kal csökkent, a jövedelmek a lakosság és az államháztartás rovására rendeződtek át, szükségszerűen megtorpant a gazdasági növekedés, lassult a beruházási kedv is. 1997 végére sikerült új pályára állítani a gazdaságot. Ezt követően vált érzékelhetővé a gazdaság élénkülése. Ehhez hét esztendő kellett, melyről az átalakulásunkat elemző szakértők - Condor és Dervis - megállapította: „Magyarország a fokozatos rendszerátalakítás iskolapéldája”.²¹

¹⁹ A Nemzetközi Valutaalap az ENSZ 1945-ben létrehozott washingtoni székhelyű szervezete, mely jelenleg 184 tagországot számlál. A nemzetközi monetáris rendszer központi intézményét a nemzetközi pénzügyi együttműködés és az árfolyam stabilitás elősegítése, a gazdasági növekedés fokozása és a magas szintű foglalkoztatás megteremtése céljából alapították, illetve nem kis részben azért, hogy átmeneti pénzügyi segítséget nyújtson fizetési mérleg problémákkal küzdő tagországainak. Hazánk 1982 óta tagja.

²⁰ Az OECD alapító okmányát 1960. december 14-én írták alá Párizsban. A szervezet 1961. szeptemberében kezdte meg működését. Az OECD az OEEC-nek (az Európai Gazdasági Együttműködés Szervezetének) a jogutódja, amely eredetileg 1948-ban a Marshall-segély lebonyolításának és a háború utáni gazdasági konszolidálásnak az elősegítésére jött létre. Az OECD alapító tagjai a húsz volt OEEC-állam: Ausztria, Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Izland, Luxemburg, Norvégia, az NSZK, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc, Svédország, Törökország, valamint az Amerikai Egyesült Államok és Kanada. Megalakulását követően csatlakozott a szervezethez: Japán (1964), Finnország (1969), Ausztrália (1971), Új-Zéland (1973), Mexikó (1994), Csehország (1995), Magyarország (1996), Lengyelország (1996), Dél-Korea (1996) és Szlovákia (2000).

²¹ Vértés András: A fordulat megtörtént, a reformok folytatódnak (Gazdaság [1998.] Tavasz 37. old.)

1.3 Az államháztartási reform szükségessége

Az államháztartási reform alapvetően az állam gazdaságban betöltött szerepének újraszabályozását, a társadalmi-gazdasági átalakulás követelményeihez való igazítását jelenti. Az államháztartási reformfolyamat az átalakuló társadalom egyik legnagyobb horderejű gazdasági, társadalom- és pénzügy-politikai kérdése, amelyet Terták Elemér egyfajta gazdasági alkotmányozásnak minősített, melynek eredményeként a „kötségvetési kizsákmányolás”²² legalábbis mérséklődhetett.

1.3.1 Az államháztartás reformja

A társadalmi haladás sokoldalú folyamat, benne a résztvevők (politika, gazdaság, kultúra stb.) fejlődésének együttes eredménye jelenik meg. A változást előidéző tényezők rendszerbe elfoglalt szerepéből és változásának eltérő hatásából következik, hogy a különböző szférák jelentősége nem azonos, a fejlődés egésze szempontjából. Az államháztartás reformját, gyakran nevezik a gazdasági rendszerváltás második szakaszának, amely az üzleti szektorban végbement privatizálást követi. Az a gondolatkör, amely ma államháztartási reform néven ismert, a nyolcvanas évek második felében még a költségvetés reformjaként kezdett kialakulni. A tervgazdaság késői szakaszában a gyengülő állami ráhatás, a spontán folyamatok erősödése és a romló gazdasági helyzet feszültségeket okozott a költségvetésben. A költségvetési reform érdekében fellépők törekvéseinek középpontjában már a nyolcvanas években is az állt, hogy csökkenteni kell a költségvetési deficitet, és sokkal pontosabban, jobban körülhatárolva kell megfogalmazni az állam feladatait.

A kilencvenes évek első felében még nem alakult ki az államháztartás átalakításának egységes kormányzati koncepciója, bár voltak erre irányuló rendszerszemléletű javaslatok. Érvényesültek viszont a reform vonalába eső kormányzati-törvényhozási lépések több területen. Ilyen volt például a Jegybanktvény, amely az addiginál sokkal világosabb határokat állapított meg a költségvetés finanszírozása és gazdálkodása számára. Ennek talaján alakult ki előbb a költségvetés finanszírozásával, az államadósság menedzselésével

²² James Buchanan Nobel-díjas közgazdász kifejezése

foglalkozó szervezet, valamivel később pedig a Magyar Államkincstár, amely szervezetenként külön csatornába terelte a költségvetést érintő pénzmozgásokat.

A rendszerváltás során Magyarországon - a térség hasonló történelmi kihívással szembesülő országai közül - elsőként került sor az új típusú helyi és központi közigazgatás kiépítésére, a demokratikus választások alapján történő átalakításra. „A fordulat utáni években, 1990-1994 között, a legsúlyosabb európai recesszió, a keleti piac összeomlása, a jugoszláv háború, a három aszályos év időszakában végezhette munkáját a kormány. A magyar gazdaság helyzete az első koalíciós kormány számára nem tette lehetővé, hogy már kormányzásának kezdeti szakaszában felállítson egy gazdaságpolitikai preferenciarendszert. Elsődleges feladata az volt, hogy az ország elkerülje a hiperinflációt, és hogy a munkanélküliség növekedési üteme lassuljon.”²³

A reform megvalósítására nemcsak az egyensúlyi szempontok miatt volt és van szükség, hanem azért is, mert az államháztartás korszerűsítésének elmaradása fékezi, gátolja a gazdasági fejlődést. A mai értelemben vett államháztartás egyes nagyobb szegmensei révén – mint a központi állami költségvetés, a társadalombiztosítási alapok, a települési önkormányzatok, a külön kezelt állami pénzalapok - szerteágazó és erőteljes befolyást gyakorolt a társadalomra és gazdaságra egyaránt, az egyéntől különféle közösségeken keresztül egészen a vállalkozásokig.

Ahogy a bevezetőben említettem, az államháztartási reform már 1987 óta a kormányzat egyik legfontosabb megoldásra váró kérdései között szerepelt. A hosszú előkészítés után 1992. májusában elfogadott államháztartási törvény nélkülözhetetlen keretet adott a költségvetési rendszer eljárási kérdéseinek rendezésére. Nyilvánvalóvá vált, hogy az államháztartási reform csak olyan átfogó tevékenységként valósulhat meg, amely kiterjed az államháztartás pénzügyi rendszerére, a nagy költségvetési intézményrendszerek átalakítására, a társadalombiztosítás reformjára, a helyi önkormányzatok továbbfejlesztésére, összhangban a területfejlesztés feladataival.

Az államháztartási reform szempontjából közvetetten vagy közvetlenül érintett területek a nyugdíjrendszer, az egészségügyi rendszer, a társadalombiztosítás működési

²³ Kádár Béla: Költségvetés és kitekintés (Pénzpiac, [1998.] január 41. old.)

mechanizmusának átalakítása, a szociális ellátórendszerek, a foglalkoztatáspolitikai, az oktatás, a közbiztonság, a védelem, a kulturális terület, a közigazgatás, a központi költségvetési intézményrendszer korszerűsítése, a helyi önkormányzati rendszer, az államháztartás pénzügyi-információs rendszere és a költségvetési tervezés továbbfejlesztése a modern pénzügyi igazgatás kialakításához, a kincstári rendszer kialakítása és fejlesztése, adó- és járulékpolitika. „Az államháztartás reformjának végrehajtására van szükség, mely egyik oldalról az újrafelosztás jelentős szűkítését, másrészt egy új célrendszerhez tartozó hatékony feladatellátás kialakítását jelenti. E két fő célkitűzés alapfeltétele egy olyan működési mechanizmus, amely megteremti a kereteket a reformhoz.”²⁴

Az „átlagot” meghaladó költségvetési problémák és a növekvő költségvetési deficit esetén nem csak az államháztartás egyes területeit érintő költségvetési kiigazításokra, hanem átfogó államháztartási reformra van szükség, amelynek költségei rövidtávon ugyan magasak lehetnek, de előnyei hosszabb távon megnyugtatóan érvényesülnek. A változásoknak a költségvetés egészére kell hogy kiterjedjenek, hiszen ennek egyes területei szoros kapcsolatban vannak egymással, így ha ezek egyes részterületeket nem érintenének a kapcsolódási pontokon keresztül, negatív hatást fejthetnek ki a gazdaságpolitika egészére.

A reformnak ki kell terjednie a költségvetés gazdaságban játszott szerepére, a kiadások és bevételek nagyságára és szerkezetére, a költségvetési hiány finanszírozási eszközeinek módosítására.

a.) A költségvetési deficit mérséklése fontos gazdasági stabilizációs feladat, hiszen a költségvetés hatást gyakorol a nominális változók alakulására, a monetáris folyamatok és az egyensúlytalanságot kifejező mutatók változására. A költségvetési reform sikeressége biztosítja a kormányzat gazdaságpolitikájának hitelességét, ezáltal kedvezően befolyásolja annak várakozásokhoz viszonyított alakulását. A deficit mérséklése tekintetében a költségvetési bevételek növelése alapvető feladat. Ez a bevételek szerkezetének és jellegének módosításával segíthető elő. A bevételi szerkezet tekintetében növekednie kell a piaci jellegű bevételeknek az adminisztratív lehetőségekkel szemben. A bevételi reform elsősorban az adórendszert érinti. A célja az, hogy a változások

²⁴ László Csaba: Tépelt vitorlák (Aula Kiadó [1994.] 58. old.)

eredményeként egy olyan új adórendszer épüljön ki, mely jól áttekinthető egy szélesebb adóalapot kiépítve bevételeit mérsékeltebb elvonással származtatja, melyek alacsony költségszint mellett behajthatóak. „Az államháztartási pénzügyi folyamatok állandósuló és növekvő deficit tartalmát figyelembe véve az elkövetkezendő években indokolt lesz megvizsgálni a vagyoadóztatás lehetőségét, az externális költségek internalizálását jelentő adók megalapozottságát, a tőkejövedelmek célszerűbb adóztatási technikát, továbbá a központi és helyi adók vonatkozásában az optimális forrás beszedés lehetőségeinek körülményeit.”²⁵

A költségvetési reform másik, igen nehéz feladata a kiadási oldal átalakítása. Nehézsége abban rejlik, hogy már a folyamat során elosztási konfliktusokat okoz. Ennél fogva nem elegendő csupán a kiadások szűkítése, hanem egyidejűleg szerkezetének reformja is szükséges, ami jelenti a szubvenciók csökkenését, a költségvetés működésével kapcsolatban felmerülő adminisztratív kiadások hasznosítását. Világosan el kell különíteni az államháztartás egyes alrendszerének támogatását, megteremtve ezek önállóságát. A kiadási oldal reformjának során nem szabad csupán a költségek volumenének csökkentését szem előtt tartani, nagyon fontos szempont, hogy biztosítsuk a kiadások fennmaradó részének hatékonyabb felhasználását, a kiadások ellenőrzési rendszerét, a nagyobb pénzügyi fegyelem érvényesítését.

b.) A költségvetés központi problémája a deficit rohamos növekedése. A növekedés csakis addig fogadható el, amíg az inflációmentes és súlyosabb makrogazdasági torzulások nélkül finanszírozható. Az ilyen feltételek mellett finanszírozható költségvetési hiány minden gazdaság számára más és más nagyságot jelent, így elsősorban a pénzügyi intézményrendszer fejlettségének és a külső-belső egyensúly alakulásának a függvénye. Ez úgy értelmezhető, hogy ha egy gazdaság minél fejlettebb pénzügyi rendszert tudhat magának és minél inkább sikerül megvédeni a gazdaságot a stabilizációs folyamat során fellépő megrázkódtatásoktól, illetve minél kevesebb változtatásra van szükség rendszerében, annál inkább megengedheti magának a kormányzat, hogy gazdaságpolitikájának kialakításakor a költségvetési deficit alakulását diszpreferálja más, számára fontosabb gazdaságpolitikai célokkal szemben.

²⁵ Lentner Csaba: A paradigma váltás kényszere a magyar állampapírpiacon (Arisztotelész Bt. [1999.] 8. old.)

1.3.2 Az államháztartási reform főbb céljai

„Az állam túl sok jövedelmet központosít és oszt el, de a juttatásokkal jószerével senki sem elégedett. Magyarország csak egyetlen úton indulhat el, civilizált piacgazdaságot kell létrehozni, és el kell kerülnie mindazokat a zsákutcákat, amelyekbe a más utakat keresők bekeveredtek. A rendszer egyszerre pazarló és fájdalmas hiányokkal terhes. Az államháztartás jelenlegi formájában fékezi a piacgazdaság kialakulását, rontja a nemzetközi versenyképességet, aki csak teheti, az állam által kevésbé ellenőrizhető kisvállalkozási szférába menekül, s - az export zömét adó - nagyvállalatoktól kell beszedni a rendszer működéséhez szükséges bevételek nagy részét. A reform legfontosabb célja, hogy - 40-50 százalékra - mérséklődjék a jövedelmek központosítása, s a rendszer hatékonyabbá váljék.”²⁶

Növekvő adóssága és nagy összegű folyó deficitje miatt az államháztartás reformjára vonatkozó lépések aktualitása kétségbevonhatatlanná vált. A felmerült gondok miatt elengedhetetlen volt a költségvetés kiadásait, bevételeit, hiányát tekintve egyaránt túlméretezett államháztartás radikális reformja. Az államháztartási reformfolyamat együtt jár az állami feladatellátás pénzügyileg vállalható hatékonysági és szakmai szempontok szerinti újraszervezésével és ezzel párhuzamosan az intézményhálózatok, szervezetek felülvizsgálatával, a létszám, a létesítménykapacitás ésszerű hasznosításával. A folyamat lényege az alacsony hatékonyságú közszféra gyökeres átalakítása, a szociális piacgazdaság új, hatékony és versenyképes formáinak és arányainak megteremtése. Az államháztartási reform célja az volt, hogy az állami szerepvállalás visszaszorulásával egyidejűleg hatékonyabb, igazságosabb és kiszámíthatóbb rendszert teremtsen. Ezzel egyidejűleg történjen az állami feladatok újrafogalmazása, határozzák meg az állam által nyújtott szolgáltatás terjedelmét, ehhez rendeljék hozzá a működéshez szükséges forrást. Az ellátó rendszer legyen átlátható, az állampolgár számára is követhető, szakmailag és pénzügyileg egyértelműen ellenőrizhető.

Az államháztartási reform fő célja tehát az ország fejlődési szintjéhez képest túlzott állami szerepvállalás új alapokra helyezése, egyben szűkítése, a jövedelemtulajdonosok - az állam, a vállalkozások, a lakosság - között kialakult tehervállalás átrendezésével az

²⁶ László Csaba Az államháztartási reformról (Gazdaság [1996.] Tavasz 17. old.)

állam által korábban finanszírozott területek, feladatkörök, intézmények működésének ésszerűsítésével, illetve egyes jelenleg állami feladatoknak a nonprofit szférában, illetve a piaci szférában történő ellátása. A végrehajtandó feladatok jellegét tekintve elsősorban az állami feladatellátás rendszerének megújítását jelenti, de együtt jár racionalizáló és megtakarító jellegű lépésekkel is. A fő célok közé tartozik az is, hogy elősegítse, serkentse a gazdasági növekedést, amelynek feltétele az állam működési költségeinek és ezzel összhangban a közterheknek a mérséklése, a korlátozottabb állami források hatékonyabb felhasználása mellett a társadalmi közteherviselés igazságos átrendezése.

1.3.3 A pénzügyi rendszer reformja, főbb elemei

Az államháztartás pénzügyi rendszerének korszerűsítésében az első fontos változásokat hozó lépés - hosszú előkészítés után - az Államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Áht.) létrehozása volt, amely meghatározta a költségvetési rendszer kereteit, a költségvetési rendszer működésének törvényi szabályozását.

A reformértékű törvénynek - többszöri módosítása ellenére is - gyenge pontja a közpénzek kezelése és az arra vonatkozó szabályok. A törvény elsősorban az eljárási szabályokra vonatkozott, s nem hozott áttörést a költségvetési gazdálkodás szemléletében. Az államháztartási törvénynek kellene kimondania, hogy milyen feladatot kell finanszírozni a költségvetésből és mire terjedjen ki az állam szerepvállalása.

A változatlanul hagyott decentralizált pénzgazdálkodás gyakran a szakmai szempontok ellen ható érdekérvényesítést váltott ki. A költségvetési pénzellátás drága volt és sok visszásságot eredményezett. A hagyományos pénzellátási rend szétforgácsolt, decentralizált pénzgazdálkodást, s az intézményeken belül ehhez tapadó érdekviszonyokat konzervált. S ezért számos esetben a szakmai szempontoknak ellentmondó pénzügyi érdekérvényesítést tartott fenn a kincstári rendszer bevezetéséig. Ugyanakkor az önálló, szétaprózott intézményi pénzgazdálkodás a központi költségvetéstől feleslegesen nagy pénzkészlet tartását követelte meg, megnehezítve ezzel a hatékony likviditás-menedzselést.

1994-es év végén a reformfolyamat gyorsítása elkerülhetetlenné vált; ezt elsősorban a rendszerváltozás következtében módosuló állami feladatvállalás, a költségvetési

gazdálkodás változatlanul alacsony hatékonysága, az önkormányzatok fejlődése és az államháztartás egyre növekvő hiánya sürgette.

Az államháztartás pénzügyi rendszere reformjának célja, hogy az adófizetők pénzének hatékony, racionális felhasználása érdekében a pénzforgalmat, és ezzel az államháztartás külső finanszírozási szükségletét minimalizálja, összességében tegye biztonságosabbá és olcsóbbá a költségvetés lebonyolítását, az államháztartáson belül az áttekinthető, ellenőrzött rendeltetés- és szabályszerű felhasználásokat biztosítsa a döntéshozókat minden szinten pontos, naprakész, a döntési szintnek megfelelő részletezettségű információkkal lássa el.

A reform számszerűsíthető célja jelölte meg: a GDP arányos államháztartási elosztás 60% körüli arányának - 1999-ig - 40-50%-ra mérséklését, a GFS-rendszerű hiány²⁷ finanszírozható keretek közötti tartását, „elszívó hatás” mérséklését, illetve a működő tőke beáramlásból történő finanszírozás, a kiadások csökkenésével arányos bevétel csökkenést, az adó- és járulékkerhek mérséklését.

Az államháztartás külső finanszírozási szükségletének csökkentése, a költségvetési pénzfelhasználás áttekinthetősége érdekében 1995 közepén a Kormány - az államháztartási törvény módosításával - létrehozta a Magyar Államkincstárat, és ezzel megteremtette a reform intézményi alapját.

Magyarországon közel ötven évig nem működött olyan intézmény, mely kincstári feladatokat egységes szervezetben látott volna el. A külföldi gyakorlat tanulmányozásával az ott tapasztaltak figyelembevételével megkezdődött és erőtetett ütemben folyt egy olyan rendszer kiépítése, mely az elképzelések szerint biztosítja a közpénzek célszerű, hatékony, áttekinthető és szabályszerű felhasználását, s amelynek kiépítése, fejlesztése napjainkban is tart.

²⁷ A GFS (Government Finance Statistics) rendszerben az a költség, ami a számlákon megjelenik - ez pedig annyit is jelent, hogy ami nem szerepel rajtuk, az nem növeli a hiányt. Ezért lehetett a GFS deficitet művileg csökkenteni az állami vállalatokhoz kitett állami költsékekkel. (Ez az oka annak is, hogy a Magyar Fejlesztési Bankon keresztül finanszírozott autópálya-építések költségei csupán az uniós szabvány szerinti deficitet dagasztották eredetileg, a magyar statisztikai rendszerben egy állami cég államháztartástól független kiadásaként jelentek meg.)

1.4 A kincstári rendszer bevezetésével kapcsolatos elvárások, célkitűzések

A kincstári rendszer létrehozásának alapvető célkitűzése az volt, hogy a kötelezettségvállalások az előirányzatoktól ne szakadjanak el, azok szigorú összhangban történjenek, a korábbi előfinanszírozási rendszert teljesítményarányos, utólagos finanszírozás váltsa fel, az államháztartás bevételei és fizetendő kiadásai optimumra törekvően összehangolódjanak, megszűnjön a drága „pénzutaztatás”, a tervezés és a költségvetés lebonyolítása megfelelő módon elhatárolódjon.

A Kincstárral szemben megfogalmazott elvárások lényege tehát az, hogy szüntessék meg a költségvetés korábbi működési rendszerének anomáliáit, melyek a következők szerint jellemezhetők:

a.) A közpénzek kezelése, a költségvetési pénzellátás drága volt, és sok visszasságot eredményezett. Az államháztartás finanszírozása bruttó elven²⁸ és többszörös módon történt. A finanszírozás e módjával átmenetileg jelentős szabad pénzeszközzel rendelkeztek az intézmények, melyből az az abszurd helyzet állhatott elő, hogy a költségvetés hiányának egy részét a központi költségvetési szervek finanszírozták állampapírok vásárlása útján. Az intézmények pénzzel való gazdálkodásának ez a módszere az egész államháztartás szintjén veszteséget okozott. A pénzzel való önálló gazdálkodás óhatatlanul kiélezte az intézményen belüli érdekviszonyokat, számos esetben a pénzügyi érdek érvényesítése felülkerekedett a szakmai érdekeken. Az ilyen irányú negatív tendenciák tompítása érdekében a kormányzat már 1994 őszén a központi költségvetési szervek számláit az MNB-nél egységesítette, és megtiltotta számukra az ideiglenes szabad pénzeszközök kamatoztatását. A finanszírozás többszörös jellege azt jelentette, hogy egyes költségvetési intézmények pénzeikhez több államháztartási alapról jutottak.

Előfordulhatott például, hogy egyazon intézmény működését és a beruházásait más-más alrendszer finanszírozta. Ez a helyzet nem csak a nehéz áttekinthetőség miatt volt problematikus, hanem amiatt is, hogy ebben a rendszerben az egy bizonyos költségvetési

²⁸ A bruttó elv itt azt jelenti, hogy az államháztartáson belüli elszámolások tényleges pénzmozgással jártak. Az intézmények minden hónap elején megkapták számlapénz formájában éves előirányzatuk egy tizenkettődét, és ezzel az összeggel lényegében szabadon gazdálkodhattak. A béreket bruttóként kapták meg, a bérjárulékok egy sajátos belső mozgást végezve, átlagosan 15-20 napot „utaztak”. A költségvetési szerveknek ténylegesen nem volt azonnal szükségük a teljes havi ellátmány összegére, hiszen kifizetések folyamatosan történtek.

alap által finanszírozott fejlesztések későbbi folyó működési forrásszükségletét egy másik alap fedezte, ezáltal hiányzott a visszacsatolás. Előfordulhatott továbbá az is, hogy a fejlesztések nem a legoptimálisabb helyen és formában valósultak meg. A német Parlament szövetségi költségvetésének szabályozása nyíltan megfogalmazza, hogy „...akinek hatalma van, aki a döntéseket hozza, az ne kezeljen pénzt, aki pedig kezeli, az ne hozzon döntéseket...”²⁹.

b.) A közpénzek kezelésének kialakult gyakorlata nem nyújtott rendszerbeli garanciákat arra vonatkozóan, hogy az előírányzatoktól ne szakadjanak el a kötelezettségvállalások. Emiatt az egyes intézmények a rendelkezésükre bocsátott pénzek felett is képesek voltak kötelezettségeket vállalni azáltal, hogy - államháztartási intézmény lévén - hitelképességi vizsgálatok nélkül is teljesítettek számukra azt remélve, hogy a többletkiadásokat a központi költségvetés végül úgy is átvállalja. Ily módon a költségvetést olyan előzetesen nem tervezett állami jóváhagyás nélküli kötelezettségek terhelték, melyek „időzített bombát” jelentettek a gazdálkodásban.

c.) Az államháztartási információs rendszer nagyon rossz állapota miatt az aggregátumok rendkívül késedelmesen és megbízhatóságukat megkérdőjelezhetően álltak rendelkezésre. Az államháztartás nem rendelkezett egységes rendszert alkotó információs hálózattal. A költségvetési intézmények saját használatú információs monopóliumokat képeztek, nem volt irányultságuk, csatlakozásuk. A problémák az alábbi módon kerültek felszínre:

- A szolgáltatott adatok nem elégítették ki a döntéshozók igényeit. Az adatok nem voltak naprakészek és megbízhatóak, ennél fogva nem válaszolhatták meg a legalapvetőbb kérdést: „Mit és mennyiért?” Lényeges hiányosságuk volt továbbá, hogy nem voltak alkalmasak közgazdasági elemzések elvégzésére;

- A kapott adatok alapján nem derült ki egyértelműen, hogy az államháztartási feladatok közül melyek teljesültek;

²⁹ Bundeshaushaltsordnung des Deutschen Bundestag – Grundgesetze Bundeshaushalt Nr. 140/2004 3. old. (A Német Parlament szövetségi költségvetésének szabályozása – Német Szövetségi költségvetési alaptörvény)

- A hitel- és értékpapír-műveletek kezelésének bizonytalansága és az egységesség hiánya miatt keveredtek a folyó tőkeműveletek;
- A költségvetési adatok osztályozási rendszerének gyakori változása szinte lehetetlenné tette több évet felölelő idősorok előállítását, melyek nélkül a döntés-előkészítéshez és a hosszabb távú költségvetési tervezéshez szükséges elemzések végrehajthatatlanná váltak;
- Hiányosságok mutatkoztak olyan alapvető információknál is, melyek az állami vagyon, az állam által nyújtott hitelek, kezességvállalások vagy a különböző adómentességek, kedvezmények helyzetét mutatták volna.

A meglévő adatszolgáltatási rendszerrel szemben joggal panaszkodhatott mindkét fél. Az adatszolgáltatók kifogásolták az adatok tömegét, a külön-külön megnyilvánuló, de azonos tartalmú adatokra vonatkozó igényeket, a felhasználók pedig arra panaszkodtak, hogy a kapott információk alapján nem lehet nyomon követni a folyamatokat. A nehézkes adatszolgáltatás és feldolgozás időbeli elhúzódásának következtében nem olyan időpontban, tartalommal és szerkezettel rendelkező információk álltak a felhasználók (országgyűlés, központi irányítás, képviselőtestületek, intézmények vezetése, stb.) rendelkezésére, mint amilyenre ott és akkor szükségük lett volna.

d.) A költségvetés készítése és pénzügyi lebonyolításának összemosódása. Ez az egész kérdéskör egyik legsúlyosabb problémája. A költségvetés funkciói keverednek, a hatásköröket sem mindig rendezték racionálisan. A költségvetés készítését és pénzügyi lebonyolítását ugyanazon szervezetek, sőt még egyazon személyek is végezték a Pénzügyminisztériumban, a tárcáknál és az intézményeknél. E két összemosódó funkció is hozzájárult ahhoz, hogy a költségvetést év közben is folyamatosan változtatni kellett a kényszerű tartalék elköltése miatt, vagy csupán egyes keretek lebontása miatt, amit már a tervezéskor meg lehetett volna tenni.

e.) A költségvetés gazdálkodási szabályainak ellentmondásossága. A szabályozás számtalan esetben indokolatlanul bürokratikus, nehezen átlátható viszonyokat eredményezett, ennek következtében igen nagy volt a korrupció és a pazarlás lehetősége. Az ellentmondásos szabályozás következményeként a pénzügyi rendszer működésének

korrekt ellenőrzésére nem volt lehetőség. Az egyes intézmények konkrét lépéseik indoklásakor hivatkozhattak azokra az általuk kiválasztott szabályokra, melyek éppen akkor érdekeiknek megfeleleltek.

f.) A külföldi devizában felvett hitelek tekintetében a magyar belső és külső kormányzati adóssággal való foglalkozás nem volt egységes, nem teremtődött meg az adósság integrált kezelése, az egy szervezeten belüli stratégiai, taktikai előnyök kihasználása. Másrészt nem volt közvetlen és átlátható kapcsolat az adófizetők forintjai és az adósságállomány devizái között.

g.) A költségvetés korábbi működési rendszerével kapcsolatos anomáliák megszüntetését segítette elő az MNB és a Pénzügyminisztérium közötti profiltisztítás. Az MNB leadta a banki funkciót, ezzel megtörtént a fiskális és monetáris funkciók teljes szétválasztása.

1.5 Következtetések

Az államháztartási reformnak az előzőekben tárgyalt folyamata jól mutatja, hogy egy, a GDP 60 %-át újraelosztó, bonyolult rendszer átfogó reformja, a modern polgári demokrácia körülményei között nem valósulhat meg egy-két év alatt. Csak fokozatosan, és több év alatt lehet olyan nagy rendszereket megváltoztatni, mint például a nyugdíjrendszer. Természetesen a reform tényleges időigényét nem lehet összekeverni a politikai akarat, a szükséges személyi és anyagi erőforrások hiányával, amire szintén volt példa az elmúlt tizenöt évben.

Kutatásaim során megállapítottam, hogy a reform legfontosabb alapfeltétele a politikai akarat. A modern polgári demokráciákban a politikai vezetés tartózkodik a negatív preferenciák kinyilvánításától, mert ennek rájuk nézve káros politikai hatásai nagyobbak, mint más területeken. Ezért is figyelhető meg, hogy tartósan fegyelmezett költségvetési politika általában centralizáltabb, sok esetben jogi eszközökkel is támogatott költségvetési politika mellett lehetséges. Komoly költségvetési kiigazítások végrehajtásához, pedig gyakran szükség van olyan külső kényszerítő erőre, amellyel szemben még a kemény költségvetési politika hátrányos politikai következményei is jobb politikai alternatívának tűnnek. Egy külső fizetési válság elkerülése, a gazdaságpolitikába

vetett hitelesség visszaszerzése például olyan kényszerítő körülmény lehet, amelyek a politikusokat tettekre serkenthetik. Ez történt tulajdonképpen 1995-ben Magyarországon is. A korábbi konszenzuskeresés helyébe átmenetileg a cselekvés kényszere lépett.

Kérdés, vajon lehet-e ilyen nagyságrendű reformokat társadalmi konszenzussal támogatni? Vizsgálataim azt támasztották alá, hogy csak nagyon stabil politikai környezetben lehetséges, és a különböző érdekképviselőknek a saját parciális érdekeiket legyőző szakmai józanságán alapulhat. Ezek a feltételek azonban nemcsak Közép-Európában, de máshol is csak a legkritikább esetben találhatók meg. Az ír, holland, új-zélandi példa gyökerében is egy olyan versenyképességi válság állt, amely kikényszerítette a széles közmegegyezésen alapuló reformokat.

Azt a következtetést vontam le, hogy a költségvetési alkuk kényszerében a szereplők, a reménybeli kompromisszumokért cserébe, hajlamosak középtávon többletkötelezettségeket vállalni. Minden korábbi ígéret utoléri azonban egyszer a költségvetést, és csak nagy erőfeszítés árán lehet ezeket időnként kielégíteni, vagy rosszabb esetben komoly veszteségekkel lehet a korábbi ígéretekből visszavonulni. A hosszú távú ígéretekkel ezért óvatosabban kell bánni.

Kutatásaim alapján megállapítottam, hogy bizonyos szituációkban könnyebb a támogatásokat csökkenteni, mint egyes intézményrendszereket - akár érdekcsoportok kárára is - átalakítani. Az 1990-es évek elejének nagy támogatásleépítései, vagy az 1995-ös reálbércsökkenés makrogazdaságilag nagyságrendekkel fontosabb lépés volt, mint egy-egy szűk érdekcsoportot érintő érdeksérelem. Addig, amíg például az inflációval járó nagy „fünyírások” ellen technikai okokból nehezen szerveződhetnek hatékony tiltakozások, addig egy kis kórház bezárására irányuló kísérlet legtöbbször hihetetlen ellenállásba ütközik, és a kísérlet az esetek többségében megbukik. Megállapítható, hogy hosszú távon nem jelenthet optimális megoldást, ha a reform sokszor a könnyebb ellenállás irányába halad. Nem véletlen, hogy a három nagy állami intézményrendszerben történt a legkevesebb változás (egészségügy, közszolgálat és oktatás).

Vizsgálataim is azt támasztották alá, hogy a magyar államháztartás kiadásaiban lezajlott gyors és nagyarányú reálérték-csökkenésben meghatározó szerepe volt az inflációnak is. Nullához közeli infláció mellett például elképzelhetetlen lett volna

közsféra béreinél olyan nominális csökkentés, ami ugyanezt a reálpozíciót hozta volna vissza. Nagyobb költségvetési strukturális arányok átrendezését egyértelműen megkönnyíti az infláció. Nem véletlen, hogy az EU-tagországok a maastrichti kritériumok elérésében, ezen belül elsősorban a költségvetési hiány leszorításában nehézségekkel küzdenek. Nulla körüli inflációs és alacsony gazdasági növekedés mellett ez a bérkiadások jelentős részénél nominális csökkentést eredményezne. A bérekhez hasonlóan a költségvetési kiadások nagy részére is jellemző, hogy nominálisan lefelé rugalmatlanok.

A makrogazdasági összefüggések vizsgálatát követően fontosnak tartom a Kincstári működés nemzetközi és hazai összefüggéseinek feltárását: A centralizált (francia) és a decentralizált (német) kincstári rendszerek működésének bemutatását követően a magyarországi helyzetet mutatom be. Az európai uniós országok Kincstári rendszerei sajátosak, de terjedelmi okokra hivatkozva az említett két rendszer elemzéséből is vonok le általános következtetéseket.

2. AZ EURÓPAI UNIÓS ÉS HAZAI TAPASZTALATOK, ELVÁRÁSOK ÉS KÖVETELMÉNYEK A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK FINANSZÍROZÁSI ÉS GAZDÁLKODÁSI RENDSZERÉBEN

2.1 A kincstári rendszerekkel kapcsolatos általános nemzetközi tapasztalatok

Kincstár alatt igen sokszínű szervezet- és funkcióhalmaz található az EU országaiban. A történelmi hagyományok meghatározóak, ugyanakkor minden ország komoly erőfeszítéseket tesz azért, hogy az EU követelményeinek megfeleljen. Cserébe az EU főként célokat, követelményeket határoz meg, ezek teljesítésének módjában nagy szabadságot enged, elfogadja a sajátos nemzeti megoldásokat akkor, ha a közpénz elköltésének módja átlátható, ellenőrzése megbízható. A különböző Kincstárak tevékenysége a költségvetés végrehajtására terjed ki, mindenekelőtt a könyvelésre, pénzkezelésre, a likviditás menedzselésre, a végrehajtás során nyert információ összesítésére, prezentálására és ellenőrzésre.

A költségvetési gazdálkodás jellemzően centralizált, az intézmények önállósága szakmai, a költségvetési pénzek évközi felhasználását illetően szűk a mozgásterük.

Az EU-ban nem nagyon található olyan ország, ahol a magyarországihoz hasonló „gazdálkodási” önállósága lenne az intézményeknek, különösen nem a közigazgatásban. Az intézmények sokkal szorosabb szálakon kötődnek a minisztériumokhoz (általában nincs saját költségvetésük, nincs bankszámlájuk).

A költségvetés készítése és a végrehajtás feladatai szétválnak, e feladatokat szervezetileg is teljesen elkülönült egységek végzik.

A költségvetési tervezés szinte minden országban lényegesen hosszabb és részletesebben kidolgozott folyamat, a tervezési funkció szervezetileg is elkülönül a végrehajtás folyamatától. A tervezés több fordulós, és mindig a konkrét feladat mélységéig megy, ugyanakkor szorosan kapcsolódik az un. hároméves programhoz. A költségvetés tervezése során általában alku folyik, a Pénzügyminisztérium „hatalma” azonban mindenhol érződik.

Nagyon fontos a költségvetési nomenklatúra, amely mindenütt rendkívül részletes, így elfogadása után önmagában keményen szabályozza a végrehajtást.

A közpénzek kezelése mindenütt egy Kincstári Egységes Számlán (továbbiakban KESZ) történik, és az ahhoz kapcsolódó számlákat a jegybank vagy valamelyik 100 %-os állami tulajdonú kereskedelmi bank vezeti. Minden országban különösen fontosnak tekintik a központi költségvetés egységes számláján a likviditáskezelést. Ennek keretében figyelemmel kísérik a kötelezettségvállalásokat és mind a bevételek, mind a kiadások tekintetében több szereplős előrejelzési rendszert működtetnek.

Az államadósság kezelése általában elkülönült szervezeti keretek között folyik. Az ezzel foglalkozó szervezet mindig állami tulajdonban van, általában Rt. vagy Kft. Az államadósság kezelésének feladata a jegybanktól teljesen független, irányítását a PM/Kincstár közvetlenül, vagy bizottság útján végzi.

A költségvetési folyamat egészét átfogó, integrált információs rendszer működik. Az európai uniós kapcsolatok pénzfolyamatait a központi költségvetésben igyekeznek átlátható módon megjeleníteni.

2.2 Közkiadások, finanszírozások, nemzetközi kincstári rendszertípusok esetében

A centralizált államháztartási modellt elsősorban a latin hagyományokat követő országok Franciaország, Belgium, Olaszország, Spanyolország alkalmazzák, az EU említett országain kívül hasonló a helyzet az erősen központosított kormányzatú Izraelben is. A politikai rendszerváltást követően Románia is ezt a modellt választotta.

Ezekben az országokban a számvevőszékek csak nagyon szűk körben végeznek teljesítményellenőrzést. Erre egyrészt nem jut energiájuk, másrészt - mivel a szakmai tevékenység és a gazdálkodás elválik egymástól - nehezebben deríthető fel, ha egy intézmény a nem eléggé jól szervezett munka miatt pazarol.

A decentralizált modellt követi például Svédország, Anglia, Hollandia és Németország. A volt szocialista országok - Románia kivételével - szintén ebbe a csoportba

tartoznak. A legmarkánsabb rendszertípusok bemutatásán keresztül ismertetem a jellemzőket. A többire - bár fontosak - terjedelmi okok miatt nem térek ki. A francia (mint a centralizált), illetve a német (mint a decentralizált) Kincstár az alábbiak szerint működik:

2.2.1 A centralizált modell jellemzői

A kincstári gazdálkodás klasszikus példája Franciaország. A költségvetési gazdálkodás centrális pontja az Állami Kincstár, amely korábban önálló volt, ma a Költségvetési és Gazdasági Minisztérium részeként, annak Főszámvevőszégi Igazgatósága a pénzkezeléssel foglalkozó Kincstári Igazgatóság alá rendelt. Lényegében itt összpontosul az összes költségvetési - és kapcsolódó más - szervezet számvitele, a pénzkifizetés és annak ellenőrzése, a pénzkezelés, sőt az állami pénzek banki kezelése is. A kincstár törzsét, amely egységes szervezet maradt, valójában hálózata képezi.

„A Kincstár feladatai a következők:

a.) Az összes állami és helyi bevételek (adók, vámok, illetékek, díjak, stb.) beszedése. A megállapított adókat a megyei kincstár megküldi a közkönyvelőnek, aki elvégzi a beszedéssel és az adóellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat. A Kincstár olyan jogosítványokkal bír, melyek szerint az adótartozással rendelkező adófizetők bankszámla adataihoz hozzáférhet, sőt akár le is foglalhatja a bankszámlán lévő pénzt. A beszedett adók még aznap bekerülnek a költségvetési könyvelésbe, valamint továbbítják azokat a régió számítógépközpontjába, ahol az egyéni adószámlákon is jóváírásra kerülnek.

b.) Az állam, a minisztériumok kiadásainak finanszírozása: minisztériumban van egy delegált pénzügyi ellenőr-közkönyvelő, akinek irányítása alatt működik a minisztérium gazdasági-pénzügyi apparátusa, az ő aláírása nélkül kiadások kifizetése nem teljesíthető, s aki lényegét tekintve a pénzügyminisztérium beosztottja, onnan kapja a fizetését. Ez a magas rangú tisztviselő egyúttal tanácsadói feladatot is ellát a költségvetés elkészítése és menedzselése esetében mind az érintett, mind pedig a pénzügyminisztérium számára.

c.) Monitoring: A területi, megyei gazdasági élet, annak egyes részterületeinek - mint a vállalkozások, nehéz helyzetben lévő vállalatok helyzetének - figyelemmel kísérése.

d.) Banki, pénzügyi funkció keretében ellátnak takarékpénztári, betétgyűjtési és számlavezetési feladatokat, kapcsolódnak a megyei kincstár likviditásának javításával kapcsolatos feladatokhoz. Foglalkoznak még életbiztosítások megkötésével, bírói, közjegyzői letétek kezelésével, államkötvény, kincstárjegy eladásával, befektetési alapszerű pénzgyűjtéssel. Államadósság menedzselése keretében országosan hitelek, illetve kötvények kezelésével kapcsolatos feladatokat is ellátnak.

e.) A helyi önkormányzatok költségvetési feladatainak ellátása során a Kincstár kizárólagos szerepet tölt be az önkormányzatok számlavezetésével kapcsolatosan Kincstár nélkül nincs pénzmozgás. Az utalványozás során a Kincstár könyvelője folyamatosan ellenőrizz és effektív - ellenjegyzésével - kifizetőként funkcionál, továbbá könyvel és információs jelentéseket, összesítőket készít. Az önkormányzatok általában havonta egyszer, a nagyobbak kétszer kapnak információt könyvelésükről.

f.) Szervezetek ellenőrzése keretében ellátja a kormányzati-pénzügyi ellenőrzés feladatát.

g.) A Kincstár információs kapcsolata folyamatos a Költségvetési és Gazdasági Minisztériummal. Az állami és az önkormányzati költségvetési feladatokról, a kiadások és bevételek alakulásáról, a pénzállományról - különböző szerkezetben, az igényeknek megfelelően - napi, heti, havi, harmadéves, féléves és éves jelentéseket készítenek. Szervezeti szinten megyénként működik egy számítástechnikai központ a megyei információ összefogására és összesítésére.³⁰

A pénztáron keresztül szemlélve legnyilvánvalóbb a centralizált típus. A pénztár egységében működik, azaz a kincstári számla egy egységes, annak alszámlarendje a teljes államháztartás pénzállományát integrálja. A csúcson a kincstári számla a Nemzeti Bankhoz kapcsolódik. A Kincstár köteles itt tartani a meghatározott keretek feletti pénzeszközeit.

³⁰ Bencze P., Novotnik I. Tapasztalatok a francia önkormányzati gazdálkodás és kincstári igazgatás kapcsolatrendszeréről (Pénzügyi Szemle 1993/11. 21-22. old.)

A Kincstáron belül csak számlaátírással, a pénzkímélő módszerek maximális alkalmazásával történik utalás, kincstári író rendszer működik. A likviditás szempontjából kedvező, hogy a kincstárban lévő tényleges pénz nincs címezve, felhasználható az önkormányzatok és az állam számára egyaránt. Tényleges pénzmozgás csak akkor történik, ha a pénz a Kincstáron kívülre kerül, azaz az államháztartás szempontjából véglegesen "elköltődik". Mindez lényegesen javítja a kincstár likviditási helyzetét is.

A Kincstár pénzállománya és pénzügyi kapcsolata optimalizálásának alapját a bevételek és a kiadások teljesítésére vonatkozó információk összesítésével érik el. Innen kerül az információ a döntést hozó pénzügyminisztériumi főigazgatóságokra.

A pénzkezeléssel, a pénzállomány optimalizálásával kapcsolatos feladatokat elősegítik az előrejelzések. Ennek keretében egy évre előre finanszírozási tervet kell készíteni, a kiadások tekintetében csak e keretig mozoghatnak az utalványozók, azaz az éves keret nem használható fel egyszerre, illetve ad hoc módon, hanem csak külön szabályozás és ütemterv szerint.

A kincstári információs rendszer központja a Kincstár Központi Könyvelési Hivatal (továbbiakban: ACCT). Minden kincstárt illető bevételi és kiadási tétel ide fut be, azaz itt összpontosul minden információ. Ezen túl ez a hivatal a kincstár legnagyobb közkönyvelője, ellátja továbbá a külföldi kiadásokkal kapcsolatos feladatokat is. E szervezethez közvetlenül kapcsolódnak a speciális és a külföldi kincstárak, illetve a letéti pénztár. Ez a hivatal áll az információs rendszer csúcsán, itt összesítik a regionális információs központok adatait.

A kincstári könyvelési rendszer elsősorban az állami információs igényeket kötelees kielégíteni. Ezen belül a költségvetési miniszter hetente kap összevont információt. A minisztériumok havonta kapnak tájékoztatást helyzetükről, az állami beruházásokról kéthavonta készül kimutatás. Havonta összevont mérleg összeállítására kerül sor. Év végén az ACCT készíti el a forgóalapszámla bevételeiről és kiadásairól szóló tájékoztatót, a nemzetgazdasági számlák bevételeiről és kiadásairól szóló tájékoztatót, végül a nemzetgazdaság mérlegét.

A hatáskörmegosztás alapelve a pénzgazdálkodásban a következők szerint tagozódik. Az utalványozó, aki utasít, és a könyvelő, aki a fizetést ténylegesen teljesíti, más-más személy. Lényegében véve elválnak egymástól a költségvetés tervezési és végrehajtási feladatai, más szóval a pénzkezelési funkciók élesen elkülönülnek. Ez a szeparáció a francia költségvetési gazdálkodásnak, a kincstári pénzügyigazgatásnak és ellenőrzésnek legfontosabb alapelve.

A legitim költségvetésről szóló dokumentumokat jóváhagyás után nyomban meg kell küldeni a kincstárnak, mert ott, csak ennek alapján teljesíthetik a kiadást. A legitim költségvetési dokumentumok befogadása azonban nem automatikus: a kincstár külön szabályozás szerint ellenőrzi, hogy a költségvetés szektorálisan egyensúlyban van-e, a kötelező feladatok finanszírozását tartalmazza-e, továbbá az adatok a valóságoknak eleget tesznek-e stb. E munkában a kincstárnak segítséget nyújtanak a minisztériumok és a helyi önkormányzatok tekintetében a prefektusok, továbbá a számvevőszék. Mindezzel biztosítható, hogy az állam, a költségvetés semleges szerepet játszik, azaz - eltekintve a kivételes, de jogi felhatalmazáson alapuló esetektől - a kincstár nem avatkozik be a részletes költségvetési irányzatok alakulásába. A közkönyvelő személyében és anyagilag is felel a bevételek beszedéséért és a kiadások teljesítésének legalitásáért, a pénz mozgásáért, a közvagyon karbantartásáért. A közkönyvelő az állami számvevőszék állandó jogi ellenőrzése alatt áll. A könyvelő csak a legalitást és a formai előírások megtartását vizsgálja, célszerűséget nem. A vitás kérdések a közigazgatási bíróság, a Költségvetési és Pénzügyi Fegyelmi Bíróság elé kerülnek.

A centralizált finanszírozás és állami pénzkezelés példájaként a francia rendszert szokták említeni. A német rendszer - a döntések túlcentralizálása nélkül - ugyancsak megőrizte, vagy éppen mostanában alakította ki az állami pénzeszközök hatékony kezelésének és felhasználásának feltételrendszerét.

2.2.2 A decentralizált modell jellemzői

A német rendszer lényege az állami pénzek kezelésének éles és egyértelmű elválasztása a tulajdonképpeni szoros értelemben vett közigazgatástól. Egyszerűen fogalmazva egy olyan egymást ellenőrző és ellensúlyozó rendszer épült ki, amelyben:

"akinek hatalom van a kezében, annál ne legyen pénz, s akinél pénz van, annál ne legyen hatalom". Ezért a közigazgatás rendszerével párhuzamosan, de attól függetlenül építették ki a pénztárak és kifizetőhelyek hálózatát az állami pénzek kezelésére.

A pénztár az a hely, ahová az állami bevételek befolynak, illetve ahonnan az állami kiadások kifizetésre kerülnek, és ahol azok könyvelése, számvitele folyik. A fizetőhely a pénztár kihelyezett részlege, amelyben önálló számvitel nincs, a pénztár utasítására eszközölnék kifizetéseket és bevételeket, amelyeket azonnal továbbítanak.

A központi pénztár az állami pénzkezelés központja, ahol pl. az államadósság kezelése is folyik. Ennek alárendelve működnek a főpénztárak, azok alatt pedig a hivatali pénztárak. A szövetségi tartományokban külön tartományi pénztár van, ami alatt szintén hivatali pénztárak állnak.

A pénztárak a célszerűség érdekében gyakran a közigazgatással egy épületben vannak elhelyezve, de azzal semmiféle függelmi viszonyban nem állnak. Kizárólag a felettük álló főpénztár vezetőjének, aki pedig a központi pénztár vezetőjének tartozik felelősséggel. Ha egy városban több állami hivatal, intézmény működik, úgy azok számára lehetőleg egy pénztárat hoznak létre. Pénztárat létrehozni, vagy azokat megszüntetni, egyesíteni csak a szövetségi pénzügyminiszternek van joga.

"Közpénzek be- és kifizetése csak államilag engedélyezett pénztárakon és kifizetőhelyeken keresztül az illetékes miniszter, vagy az általa meghatározott személy engedélyével lehetséges."³¹ A helyi önkormányzatok vonatkozásában a tartományi pénztárak rendelkezései az irányadóak.

A német rendszer a decentralizált, azaz a pénzeszköz feletti célszerűségi és döntési jogosítvány és a központi pénzkezelés elemeit egyesíti. Azaz a központi pénztár kezeli az összes központi minisztérium pénzét (kivéve a Védelmi Minisztériumot, amire speciális rendelkezések vonatkoznak), de onnan az összes miniszter, illetve bejelentett meghatalmazottak utalványozhatnak a számukra biztosított keret terhére. Ugyanez a

³¹ Bundeshaushaltsordnung des Deutschen Bundestag – Grundgesetze Bundeshaushalt Nr. 140/2004 33. old. (A Német Parlament szövetségi költségvetésének szabályozása – Német Szövetségi költségvetési alaptörvény)

helyzet az egy városban lévő különböző hivatalok, intézmények pénztárainál, illetve egységpénztárainál.

Ez a rendszer Németországban már a XIX. században kialakult, azóta alapvonásaiban nem változott, kivéve a hitlerizmus és az NDK korszakát. A pénztárak működési rendjét ma is az 1931. évi birodalmi pénztári rend szabályozza.

Az utalványozás rendjét illetően megkülönböztetik a hivatalok és közintézetek mindennapi működéséhez szükséges üzemelési költségeket a költségvetési előirányzat egyéb tételeitől. Az üzemelési költségeket havonta bocsátják rendelkezésre "hitel-előirányzat" formájában, természetesen a számlák kiegyenlítése további gondos - a szabályosság - ellenőrzésével jár együtt.

A többi tétel esetében az előirányzathoz való hozzájutás utólagos finanszírozással történik. A költségvetési tervezésnél igen részletes terveket kell készíteni, amely alapja a finanszírozásnak is.

A legutóbbi időkben a német rendszerben több lényeges változás következett be. Az egyik ilyen újítás, hogy rendkívül szigorú és kötött keretfelhasználás liberalizálódott, s ennek nyomán a pénzügyminiszter lemondott arról a jogáról, amely szerint korábban ő engedélyezte a minisztériumok által lehívott havi üzemelési költség összegét az éves kereten belül. Ezentúl a miniszter nem köteles a pénzügyminiszter engedélyét kérni. A másik változás a bankrendszerrel való szorosabb integrálódás, különösen tartományi szinten következett be. A pénztárak egyre inkább csak a nevükben pénztárak, valójában információs, nyilvántartó, számviteli központok, s a pénzkezelés egyre jobban eltűnik a pénztárakból. A pénzkezelés mind jobban a Landesbankokban, a Sparkassekban, illetve az állami alapokat illetően a Bundesbankban³² folyik.

Az előzővel, valamint a számítástechnika és adatátvitel gyors fejlődésével összefüggésben az utóbbi években a pénztárak és fizetőhelyek száma radikálisan csökkent. A hetvenes években több mint 50 ezer pénztár és kifizetőhely működött, számuk a kilencvenes évekre mintegy 100-ra csökkent, és tervezik, hogy csak 16 olyan pénztár lesz, ahol központi számlákon vezetnek valamennyi költségvetési szerv bevételeit és kiadásait. Ez

³² A felsorolt német bankok a magyar kereskedelmi bankoknak felelnek meg.

nyilvánvalóan nemcsak mennyiségi, hanem minőségi változás is, ami a finanszírozási rendszer jellegét is alapvetően megváltoztatja.

Jól látható tehát, hogy mind a centralizált, illetve a decentralizált rendszer kardinális kérdése a költségvetés készítési kötelezettség elve, a részletesség elve, - mely hazánkban további fejlesztésre szorul, - továbbá az ellenőrizhetőség elve. A számítástechnika rohamos fejlődésével pedig az utóbbi időszakban rendkívüli lehetőségek nyíltak az információáramlásban, az elszámolási elvek mind teljesebb körű érvényesülése mellett az államháztartásról egyre gyakoribb pillanatképek készítése is lehetővé vált.

2.3 A Kincstár létrejötte, működése és hatása a Határország gazdálkodására

A Kincstár Alapító Okiratának aláírására 1995. november 1-jén került sor azzal, hogy az Áht-ben rögzített feladatait 1996. január 1-jétől látja el. Formálisan ezzel az időponttal lezárult a korábbi évek elemző-értékelő munkája, melynek középpontjában az államháztartás pénzügyi rendszerének gyökeres megújítása állt. Ezzel egyértelművé vált és széles körű támogatást kapott az az álláspont, hogy a korábbi rendszer egyes elemeinek javíthatása lehetséges ugyan, de a kívánt eredmény nem érhető el.

2.3.1 A Kincstár létrejöttének és fejlődésének áttekintése

A magyar államháztartás az 1990-es évek közepére nehéz helyzetbe került. Bevételei messze elmaradtak kiadásaitól, a két oldal növekedési dinamikája erősen elszakadt egymástól a kiadási oldal javára. Ebben természetesen szerepet játszott az az objektív folyamat is, hogy a gazdaság évek óta strukturális válsággal küzdött, nagymértékű jövedelemvesztést szenvedett el. A költségvetési bevételek zuhanásszerűen estek, míg a kiadási oldal többek között az előző időszak determinációi miatt is – a reálcsökkenés ellenére – egyre jobban elszakadtak a bevételektől.

Világosan látszódtak azonban azok a problémák, feszültségpontok is, amelyek a költségvetési (államháztartási) gazdálkodás rendszerében markánsan hozzájárultak a helyzet kritikussá válásához.

Részletesebb elemzés nélkül ezek az alábbiak voltak:

a.) A központi költségvetési intézményeknél - így a Határőrségnél is - a bruttó szemléletű, intézményi szintű és előfinanszírozás keretében történő pénzellátás rendszere működött. Ennek eredményeként egyik oldalról a fejezeti, intézményi számlákon folyamatos pénzleülepedés történt, míg a központi költségvetés minden hónap végén jelentős hitelfelvételre kényszerült, másrészt finanszírozási feladatok teljesítése miatt a pénz egy része folyamatosan utazott (költségvetés – fejezet – intézmény – költségvetés útvonalon), majd adó és járulékként visszaérkezett a központi költségvetés bevételeként. Visszautalok az 1.4 pontban leírtakra.

b.) Nem volt rendszerbeli garancia arra, hogy a kötelezettségvállalások az előirányzatoktól ne szakadjanak el.

c.) Az államháztartás pénzügyi információs rendszere több szempontból igen rossz állapotban volt. Egyfelől rengeteg adat-információ keletkezett, azonban ezek jelentős része nem került felhasználásra, másfelől lényeges alapvető információk hiányosak, összehasonlíthatatlanok, használhatatlanok voltak, vagy nem is álltak rendelkezésre. Folyamatosan baj volt az információk, az adatok időbeliségével, az állandó változások miatt az adatok évek közötti összehasonlíthatóságával. Ezeken túlmenően az elkülönülten működő információs részrendszerek nem álltak, nem állhattak össze egy egységes szemléletű államháztartási, költségvetési információs szisztémává. Mindezek – és itt nem említett egyéb okok miatt – a pénzügyi információs rendszer nem volt alkalmas döntések, döntési alternatívák gyors, megalapozott előkészítésére, annak bemutatására, hogy mi mennyibe kerül, vagy kerülne, ha azt más módon oldanák meg.

d.) A költségvetés készítése és végrehajtása sok vonatkozásban összemosódott mind a tárcáknál, mind az intézményeknél, ugyanakkor túlzottan sokféle intézmény vett részt kisebb-nagyobb mértékben a költségvetési feladatok ellátásában.

e.) A költségvetési gazdálkodás szabályai ellentmondásosak, sok esetben indokolatlanul bonyolultak, bürokratikusak, más esetben nagyvonalúak voltak.

Az államháztartás pénzügyi rendszerében az 1995-re kialakult helyzetet, annak okait, a továbblépés tartalmi és szervezeti irányait részletesen elemezte és bemutatta az

államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló előterjesztés.³³

2.3.2 Az államháztartási pénzügyi rendszer reformjának alapelvei, a Kincstár létrehozásának célja

Az államháztartási pénzügyi rendszer reformjának céljaként jelölték meg, hogy az adófizetők pénzének hatékony, racionális felhasználása érdekében kerüljön sor: a pénzforgalom, ezzel az államháztartás külső finanszírozási szükségletének minimalizálására, az államháztartáson belül az áttekinthető, ellenőrizhető, rendeltetés- és szabályszerű felhasználások biztosítására, a döntéshozók minden szinten pontos, naprakész, releváns információkkal történő ellátására.

E célokat a következő alapelvek szerint felépített rendszer (kincstári rendszer) megvalósításával vélték teljesíthetőnek:

a.) A közpénzeket megfelelő törvényi felhatalmazás alapján kell felhasználni és csak arra, amire a felhatalmazás szól;

b.) Közpénzből kifizetéseket teljesíteni szintén csak törvényi felhatalmazás alapján lehet;

c.) A költségvetés végrehajtásában a finanszírozásért, a pénzforgalomért és az elszámolásokért, a meghatározott adatszolgáltatásokért, a készpénz-, a deficit- és államadósság menedzseléséért, az állam által vállalt garanciák és az általa nyújtott hitelek részletes nyilvántartásáért és kezeléséért, a kötelezettségek teljesítéséért, a szakmai intézményrendszerrel független, a Pénzügyminisztériumnak alárendelt, területi hálózattal rendelkező, elkülönült intézményrendszer, a Kincstár a felelős;

d.) A Kincstárnak a fejezeti és az intézményi előirányzatok felett kötelezettségvállalási és utalványozási jogosultsága nincs. E jogosítvánnyal a költségvetési intézmény (fejezet) rendelkezik a számára jóváhagyott előirányzatok felett, azok mértékéig. Ugyanakkor a Kincstárban naprakész nyilvántartást kell vezetni a kötelezettségvállalások teljes köréről;

³³ 2189/1995 (VII. 4.) sz. kormányhatározat az államháztartás pénzügyi reformjáról

e.) A kincstári rendszerben tényleges (pénzforgalmilag teljesülő) kifizetés csak a Kincstár hatókörén kívül eső szervezetek és a magánszemélyek részére utólag (a szakmai teljesítés után és számla alapján) teljesíthető. A Kincstár pénzforgalmát egy egységes kincstári számlán, a Kincstári Egységes Számlán (továbbiakban. KESZ) kell bonyolítani;

f.) A kincstári rendszerben az esedékes - pénzforgalmilag is teljesítendő - kiadások fedezetét az intézmények és a központi költségvetés pénzforgalmilag teljesülő bevételei, továbbá - ha a bevételekből rendelkezésre álló pénzeszközök nem elegendők -, a szükséglet mértékében az értékpapírpiacra felvett hitelek fedezik;

g.) A Kincstár hatókörén belüli szervezetek közötti elszámolásokat az előirányzatok közötti, pénzforgalom nélküli átvezetésekkel kell rendezni. Ezek nem érintik a kincstári egyszámla forgalmát, de az intézmények számára a külső pénzforgalommal azonos módon és súllyal kezelendők;

h.) A közpénzekkel kapcsolatos felhatalmazásokról, az előirányzatokról, a tényleges felhasználásokról és a megvalósított állami feladatok költségeiről olyan formában kell adatokat és információkat szolgáltatni, hogy a kincstári körbe tartozó szervezetek tényleges tevékenysége, bevételeik és kiadásai megalapozottan tervezhetők és nyomon követhetők legyenek, megfeleljenek mind a magyar, mind a nemzetközi számbavételi kötelezettségeknek és szabványoknak;

i.) Annak érdekében, hogy az előirányzatot meghaladó kifizetések ne történjenek, a Kincstárban ún. folyamatba épített ellenőrzés működik;

j.) A költségvetési hiány finanszírozásáról, illetve az államadósság megújításáról, kezeléséről a korábbiaknál sokkal részletesebben kell elszámolni, továbbá a korábbinál olcsóbb és hatékonyabb államadósság-gazdálkodási rendszert kell létrehozni;

k.) Ki kell alakítani azt az államszámviteli rendszert, melynek keretében minden olyan információ előállítható, amely valamilyen megtörtént költségvetési – gazdasági – pénzügyi eseményhez kapcsolódik, illetve hatékonyan támogatja a több éves, gördülő tervezési rendszerre történő áttérést;

l.) A intézmény (rendszer) jellegét tekintve szolgáltató típusú intézmény és semmiképpen sem a költségvetési intézmények fölé rendelt hatóság;

E rövid áttekintésből is érzékelhető, hogy a tervezett változtatások valóban túlmutattak a korábbi költségvetési gazdálkodás egyik vagy másik részének javításán, másrészt, hogy kellő szakmai és politikai támogatás mellett sem valósíthatóak meg egyetlen lépésben, egyik évről a másikra. Az egy lépésben történő bevezetést akadályozta az is, hogy a koncepció néhány elemének kidolgozottsága nem volt kellő mélységű. Ezeket figyelembe véve az említett kormányhatározat (2189/1995) fokozatos bevezetést határozott meg 1995 második felétől 1998-ig, pontosan előírva az egyes években végrehajtandó feladatokat.

A Kincstár országos hatáskörű, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szervként jött létre a pénzügyminiszter felügyelete alatt. Az induláskor a pénzügyminiszter Kincstári Tanácsot is létrehozott, melynek működési szabályzatát – a Kincstár SZMSZ-hez hasonlóan – a pénzügyminiszter hagyta jóvá. A Kincstár Alapító Okirata alaptevékenységekként az alábbi feladatokat tartalmazta:

- a.) „számlát vezet a központi költségvetési intézmények pénzforgalmáról,
- b.) költségvetési előirányzatokat tart nyilván,
- c.) pénzáttalásokat teljesít (kincstári körön kívülre),
- d.) jóváírásokat teljesít (clearing kincstári körön belülre),
- e.) giro kapcsolaton keresztül bonyolítja a pénzforgalmat,
- f.) rendelkezik a kincstári egységes számláról,
- g.) elkészíti és aktualizálja a költségvetés éves és középtávú finanszírozási tervét,
- h.) előkészíti és a pénzügyminiszter elé terjeszti jóváhagyásra az államadósság finanszírozási stratégiáit, jóváhagyás esetén gondoskodik a végrehajtásról,
- i.) szervezi és bonyolítja a belföldi állampapír kibocsátásokat, a hitelfelvételeket, és azok visszafizetését, eljár az állam nevében történő külföldi hitelfelvételek és értékpapír kibocsátások esetén,
- j.) nyilvántartja és kezeli az államadósságot, és az állam által nyújtott hiteleket,
- k.) folyamatosan kapcsolatot tart a tőkepiac szereplőivel, szervezi az állampapír piacot, a másodlagos piacon állampapírokkal értékpapír piaci műveleteket végez,

l.) a likviditás-menedzseléshez kapcsolódóan a kötelezettségvállalásokat nyilvántartja, valamint prognózisokat készít, adatokat szolgáltat prognózisok készítéséhez.”³⁴

A Kincstár, megalakulásától kezdődően hatósági jogkörrel nem rendelkezik, alapfeladatait, a jogszabályban meghatározott ügyfelei részére kötelezően igénybevevő, térítésmentes szolgáltatásként látja el.

Ugyanakkor az Állami Fejlesztési Intézet Rt. (továbbiakban: ÁFI Rt.) jogutódlásából eredő vállalkozási tevékenység végzésére is jogosulttá vált, azonban az ebből származó bevétele, - a költségvetése éves összkiadásához viszonyítva - a 30 %-ot nem haladhatta meg.

A jogutódlásból következett, hogy a Kincstár létrejöttétől kezdődően részt vett a magyar állammal szemben fennálló belföldi és külföldi adósság kezelésében és bizonyos, a központi költségvetésből finanszírozott, pályázatos támogatási konstrukciók előkészítésében, lebonyolításában és ellenőrzésében.

2.3.3 A Kincstár szervezete 2000-ig

1995. II. félévének legfontosabb feladata a Kincstár létrehozása volt oly módon, hogy működését a meghatározott időben kezdje meg, illetve a létrehozás jogszabályi feltételének megteremtése az Áht. és a kapcsolódó jogszabályok szükséges módosításával történjen meg. E törvényben került meghatározásra a Kincstár által ellátandó feladatok köre, a Kincstár helye a pénzügyi államigazgatásban, és azon garanciális szabályok is, melyek a célzott működést biztosították. A törvény ugyanakkor nem tartalmazott rendelkezéseket a létrehozás konkrét módjára, azt a 2.3.1 pontban már említett kormányhatározat (2189/1995) adta meg.

Egyértelmű volt, hogy az Alapító Okiratban vázolt feladatok ellátása, - az államháztartásban 1995-ben meglévő intézménystruktúrára - nem telepíthető, illetve az is, hogy nincs szükség új „zöldmezős beruházásra”. A Kincstár létrehozható a meglévő

³⁴ Kincstár Alapító Okirat 1995. 3. old.

kincstári funkciót is ellátó intézmények egy részének – a kincstári funkciót ellátó részlegeknek – egy intézménybe történő összevonásával.

A teljesség igénye nélkül, a fontosabb kincstári funkciót is ellátó intézmények és az ellátott feladatok 1995-ben:

a.) maguk a költségvetési intézmények, főként kincstári kifizetőhelyi minőségükben és az akkori könyvelési, ellenőrzési, valamint információs rendszer révén,

b.) a minisztériumok attól függően, hogy a végrehajtás folyamatában hatásköreiket miképpen szabályozták maguk és az intézményeik között,

c.) helyi önkormányzatok az illetékek, a helyi adók, a gépjárműadó és más bevételek tekintetében,

d.) az önkormányzatok tekintetében a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat (továbbiakban: TÁKISZ),

e.) az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (továbbiakban: APEH), illetve Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézet (a továbbiakban: APEH-SZTADI) az adókönyvelésben és a költségvetési információ feldolgozásában,

f.) a Vám és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága (továbbiakban: VPOP) a vám- és egyéb bevételek kivetésében, beszedésében és könyvelésében,

g.) a Magyar Nemzeti Bank (továbbiakban: MNB) a költségvetési számlák vezetésében,

h.) más bankok, pénzintézetek ugyancsak a közpénzek kezelésében, mindenekeelőtt az ÁFI, de más kereskedelmi bankok is,

i.) és végül, de nem utolsó sorban maga a Pénzügyminisztérium (továbbiakban: PM), a központi forgóalap kezelésével, bizonyos könyvelési feladatokkal és az államadósság akkori keretek közötti menedzselésével.

A Kincstár központja az ÁFI Rt. bázisán a PM és az MNB kincstári feladatokat ellátó részlegeinek összevonásával jött létre, és kezdte meg működését. Ekkor a Kincstár központi szervezetét öt igazgatóság, ezek főosztályai és osztályai, valamint a közvetlenül az Elnök irányítása alá tartozó főosztályok és osztályok alkották.

Az Államadósság Kezelő Központ szervezete és tevékenysége 1996. április 1-jétől integrálódott a Kincstár szervezetébe, jogi személyiséggel rendelkező, részjogkörű,

részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervként. Felügyeletét a Kincstár elnöke látta el.

1996. július 1-jével 18 megyében megalakultak a hálózati egységek, feladatuk az MNB-től átkerülő tevékenységek előkészítése volt. 1997. január 1-jével befejeződött az MNB fiókhálózatának és azok tevékenységének átvétele. Az átvétel a fiókhálózat működésével kapcsolatos feladatok – kincstári ügyfelek számlavezetése, értékpapír-forgalmazás, pénztárszolgálat – és ezzel összefüggésben, a hálózatban foglalkoztatott dolgozók átvételét jelentette.

Az 1999. évben jött létre az EU-hoz kötődő PHARE³⁵ program végrehajtását szolgáló Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység (továbbiakban: CFCU), valamint a Nemzeti Alap. A CFCU a PHARE intézményfejlesztési programok, valamint az EU-val egyeztetett egyéb programok tendereztetési, szerződéskötési, számviteli és pénzügyi adminisztrációs feladatait látja el. A Nemzeti Alap az európai uniós segélyforrások minisztériumok és intézmények részére történő eljuttatására, a segélyprogramokkal kapcsolatos pénzügyi és statisztikai adatszolgáltatások biztosítására, a segélyprogramokhoz kapcsolódó, az Európai Unió által előírt közbeszerzési és pénzügyi szabályok betartásának ellenőrzésére alakult meg.

2000. január 1-jétől a Kincstárba integrálódott a Támogatásokat és Járadékokat Kezelő Szervezet (továbbiakban: TJKSZ) teljes jogkörű, részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervként. A 2001. évben kerül sor a kincstári szervezeti rendszer jelentős átalakítására.

2.3.4 A Kincstár tevékenységének évenkénti fejlődése

A Kincstár által ellátott feladatok köre évről-évre jelentősen bővült - különösen az 1997-98. években. Ennek jogi háttérét mindenkor az Áht. adott évi módosítása jelentette. E változások nem érintették koncepcionálisan a Kincstár helyét, szerepét. Úgy jellemezhető, hogy folyamatosan kiteljesedett a Kincstár működésének hatóköre mind az érintett

³⁵ A Phare Program olyan pénzügyi eszköz, amelyet az átalakulóban lévő közép-európai országok számára dolgoztak ki. A program 1989-ben jött létre, Lengyelországban és Magyarországon indult, azonban gyorsan bővült mind a résztvevő országokat, mind a költségvetést illetően.

intézményi kör, mind a korábbinál takarékosabb, ellenőrzöttebb költségvetési pénzfelhasználás, illetve a folyamatok elemzése, értékelése tekintetében.

Az 1997-től ellátott új feladatok:

a.) a Kincstár számlavezetési tevékenysége a központi költségvetési intézményeken kívül kiterjedt a kincstári ügyfelekre, (egyéb jogszabályokban előírt) intézményi körre, illetve a központi költségvetés kiemelt jogcímeire, a nemzetgazdasági elszámolásokra;

b.) a Kincstár a fizetési megbízások teljesítését megelőzően kiemelt előirányzatokénti fedezetvizsgálatot végzett, melynek során vizsgálta, hogy a költségvetési szerv megfelelő kiadási előirányzatából a felhasználások alapján rendelkezésre áll-e a kiadás teljesítéséhez szükséges szabad keret;

c.) bevezetésre került a kincstári biztos intézménye, amely segítséget nyújt a költségvetési szervek számára a felhalmozódott tartozásállományok megszüntetéséhez és a további tartozások létrejöttének megakadályozásához. A Kincstár a jogszabályban meghatározott mértékű tartozásállománnyal rendelkező intézményekhez kincstári biztos kirendelését kezdeményezi, valamint koordinálja a biztosok tevékenységét, működteti a Kincstári Biztosi Irodát;

d.) a költségvetési szervek közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó beszerzéseikről előzetes bejelentést kellett tenni a Kincstár részére, amely az előirányzati fedezetet elkülönítette és annak terhére a kötelezettségvállalás szerint teljesített csak kifizetést;

e.) új feladatot jelentett a Kincstár számára a programfinanszírozás a fejezeti kezelésű előirányzatok meghatározott körében. Ezen előirányzatok felhasználása – a központi beruházásokhoz hasonlóan – programokmányokkal alátámasztott szigorú szabályszerűségi ellenőrzést követően, kizárólag a költségvetési törvényben meghatározott célra történhet;

f.) a központi költségvetés kettős könyvvizetésének és beszámolási rendszerének kialakításával ez évtől a Kincstár a költségvetés teljesítéséről, a hiány finanszírozásáról, a követelések és a kötelezettségek alakulásáról, valamint a pénzügyi helyzet változásáról az államszámvitel keretében számolt be.

Az 1998. évtől ellátott új feladatok:

a.) A Kincstár ettől az évtől kezdve devizaszámlákat vezetett a nemzetközi megállapodásokon alapuló, a magyar állam és a kincstári ügyfelek részére beérkező külföldi pénzeszközök fogadására, pénzügyi lebonyolítására;

b.) a Központi költségvetésből biztosított támogatások rendszere európai uniós követelményeknek megfelelő átalakítását segítette elő a költségvetésből támogatott fejlesztések megfigyelését, nyilvántartását célzó Országos Támogatási Monitoring Rendszer³⁶ (továbbiakban. OTMR) kiépítésének megkezdése;

c.) a Kincstár a lejárt tartozásállományok felszámolására, az adó- és járulék fizetési elmaradások megakadályozására különböző jogosítványokat kapott a költségvetési jogszabályokban (havi előirányzat-felhasználási keretnyitáskor zárolás, közvetlenül intézkedhet az átutalásról).

Az 1999. évtől ellátott új feladatok:

a.) a Kincstárhoz tartozó, de önálló intézményként létrejött a CFCU, amely a PHARE intézményfejlesztési programok tendereztetési, szerződés-kötési, nyilvántartási és egyéb pénzügyi adminisztratív feladatok ellátása,

b.) a társadalombiztosítási alapok felügyeletének megváltozása következtében a társadalombiztosítási alapok és azok költségvetési szervei előirányzatainak kezelése,

³⁶ 1045/1997. (IV. 29.) számú Kormányhatározat a kis- és középvállalkozások fejlesztése érdekében szükséges egyes kormányzati teendőkről 2.2. pontja. Létrehozásának háttérében azon igény állt, hogy kilencvenes évek második felében a pénzügyi kormányzat időszereinek látta olyan monitoring rendszer kiépítését a PM felügyelete alatt, amely kettős elvárásnak képes eleget tenni: - nyomonköveti a különböző állami támogatások kedvezményezettjei lejárt köztartozásait és kizárja a támogatás igénybevételei lehetőségéből azokat, akik nem tesznek eleget ez irányú kötelezettségeiknek; - a rendszer teljes kiépítésével a Kormányzat annak az uniós elvárásnak is megfelel, hogy a külföldi segélyek, EU támogatások átlátható, a projektenkénti támogatáshalmazódást is figyelemmel kísérő jól működő és gyors reagálású pénzügyi megfigyelő rendszerrel rendelkezzen.

költségvetésének nyomon követése lényegében a központi fejezetekkel azonos módon történt;

c.) kísérleti jelleggel került bevezetésre, majd fokozatosan elterjedt a kincstári kártya alkalmazása, melyet a költségvetési szervek készpénzes vásárlásaik csökkentésére alkalmazhattak;

d.) a közszolgálati dolgozók illetménye egyéni bankszámlára utalásának segítése érdekében a Kincstár közreműködött a csoportos fizetési megbízásos szolgáltatás rendszerében,

e.) ettől az évtől kezdett működni a Kincstár szervezeti keretein belül a Nemzeti Alap, amely az Európai Unióból származó előcsatlakozási eszközökkel összefüggően támogatás-igénylési, pénzforgalmi, egyeztetési, elszámolási feladatokat látott el.

2000. évtől ellátandó új feladatok:

a.) 2000. évben a PM-től a Kincstár hatáskörébe került az időarányos havi ütemezéstől eltérően folyósítandó (előrehozott) keretnyitások engedélyezése tekintettel arra, hogy azok elbírálására a Kincstár rendelkezett naprakész információkkal;

b.) az 1999. és a 2000. év már az államháztartás pénzügyi rendszerének korszerűsítése a kincstári rendszer továbbfejlesztésének előkészítését is szolgálta.

2.3.5 A Kincstár tevékenységének és szervezeti rendszerének átalakítása 2001-től

Az eddigiekben, bár röviden, de igyekeztem bemutatni a Kincstár létrehozásának célját, tevékenységének fejlődését és a működéséből fakadó előnyöket. Talán érzékelhető az évről-évre elvégzett óriási mennyiségű munka, melynek eredményeként a Kincstár feladatait fennakadások nélkül oldotta meg. A napi feladatok elvégzése mellett azonban szinte megalapításától kezdődően foglalkozott saját fejlődésének stratégiai kérdéseivel, hiszen létrejött és működése számos jelentős eredményt hozott, de a tervezett állapothoz képest a konkrét lehetőségek „foglya volt”. 1997-ben egy PHARE projekt keretében

lehetőség nyílt széles körű nemzetközi tapasztalatszerzésre, és 1998-ban feldolgozásra kerültek saját két és féléves működési tapasztalatai, továbbá áttekintették az államháztartás pénzügyi reformjának helyzetét is. Mindezek eredményeként 1998 végén, 1999 elején mód volt a továbblépési stratégia kialakítására, megfogalmazására. Az ezt megalapozó értékelések, elemzések elkészítésében a Kincstár munkatársain kívül részt vettek a Pénzügyminisztérium, illetve hazai és külföldi kutatóintézetek munkatársai is.

Működése sok szempontból a korábbiaknál kedvezőbb lehetőséget biztosított, illetve biztosít annak megvalósításához. Ugyanakkor a kincstári funkció kiteljesítése egy ponton túl feltételezi az államháztartás többi területének egyidejű, összehangolt fejlesztését is. Ennek elmaradása, vagy lassabb megvalósítása korlátokat jelent e terület számára. Ilyen korlátozó tényezőnek kell tekintenünk az alábbiakat:

- a.) az intézményi struktúra átalakítása a vártnál lassabb,
- b.) a költségvetési tervezési szisztéma átalakítása, a költségvetési nomenklatúra kidolgozása ugyan folyamatban van, de további jelentős elméleti és gyakorlati munkát igényel,
- c.) a költségvetési hatáskörökben lényeges változás nem történt,
- d.) a költségvetés lebonyolítása több vonatkozásban még mindig szétaprózottabb a szükségesnél,
- e.) nem megoldott az összehangolt ellenőrzés rendszere, sem központi körben, sem az önkormányzatoknál.

A Kormány 2000 év eleji, a kincstári rendszer átalakítását tartalmazó határozata³⁷ az előbbieken jelzett összegzésekre figyelemmel határozta meg a végrehajtandó feladatokat. Ennek alapján került sor azon feladatok, tevékenységek Kincstárba történő integrálására, melyek a költségvetési gazdálkodás szerves részét képezik, de korábban szétaprózottan különböző szervezetek keretében végezték. (Pl.: a költségvetésből finanszírozott, de az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (továbbiakban: OEP), Nyugdíjfolyósítási Igazgatóság (továbbiakban: NYUFIG) által lebonyolított családtámogatási ellátások, a TÁKISZ-ok által végzett központosított illetményszámfejtés kiterjesztése, az APEH-

³⁷ 2064/2000. (III.29.) sz. Kormányhatározat az államháztartás pénzügyi rendszerének továbbfejlesztési irányairól és a kincstári rendszer új szervezeti rendszerének kialakításáról

SZTADI által a zárszámadáshoz, különféle beszámolásokhoz, a pénzügyi információszolgáltatásokhoz kapcsolódó feladatok.)

Az európai uniós csatlakozásról folyó tárgyalások előrehaladásával biztosítani kellett az Unióból származó pénzeszközök felhasználása teljes folyamatában az állandó ellenőrzést, szükség esetén a szankcionálást is.

Nem volt cél ugyanakkor egy nehezen kezelhető, nagy létszámú, típusa szerint lényegesen eltérő tevékenységeket végző szervezet létrehozása. Az ellátandó feladatcsoportok jellege, szakember igénye, partneri környezete jelentősen eltérő.

A fenti körülmények támasztották azt a követelményt, hogy a kincstári rendszer szervezeteit a jól körülhatárolható, önmagukban homogén tevékenységcsoportok mentén alakítsák ki.

Ennek megfelelően a Kincstár kiemelkedően fontos feladata volt a 2000. év második felében és a 2001. évben - szakmai feladatai ellátása mellett - a fentebb bemutatott Kormányhatározat végrehajtásában történő aktív, sok esetben kezdeményező részvétel. Ennek keretében kidolgozta az Áht. és egyéb jogszabályok szükséges módosításait, elkészítette a szükséges kormányelőterjesztéseket és kormányrendelet módosításokat, és végrehajtotta mindazon szervezési, lebonyolítási feladatokat, melyek eredményeként:

a.) az Államadósság Kezelő Központ 2001. március 1-jén kivált a Kincstárból, tevékenységét 100 %-ban állami tulajdonú részvénytársaságként folytatta tovább,

b.) 2001. október 1-jén a Kincstárból kivált az Államháztartási Hivatal a „klasszikus” költségvetési feladatok végzésére. Feladatait országos hatáskörű, központi költségvetési szervként végzi a pénzügyminiszter felügyelete alatt.

c.) 2002. január 1-jétől a Kincstár egyszemélyes, 100 %-ban állami tulajdonú részvénytársasági formában működik, ugyancsak a pénzügyminiszter alapítói felügyelete alatt.

d.) 2003. június 30-ától az Államháztartási Hivatal és Magyar Államkincstár Rt. egyesült. A cél a tevékenységek harmonizációja, az átfedések elkerülése, az Európai Unióhoz való csatlakozási követelményeknek való megfelelés volt. A területi igazgatóságokkal is rendelkező Kincstár a takarékos, de egyben hatékony közigazgatással szembeni elvárásokhoz is igazodik.

2.3.6 A Kincstár működéséből adódó előnyök

a.) A jegybank és a költségvetés szerepe, ezáltal a monetáris és a fiskális funkciók szétválasztása egyértelművé, átláthatóvá vált részben azért, hogy 1997-től egységessé lett a külső és belső államadósság kezelése, illetve 2001-től megszűnt annak lehetősége, hogy az MNB likviditási, illetve refinanszírozási hitelt nyújtson a költségvetésnek.

b.) Megvalósult a gyors és széles körű pénzügyi és költségvetési információszolgáltatás lehetősége. A nemzetgazdasági számlák, a TB alapok és elkülönített állami pénzalapok forgalma a mérleg szerkezetének megfelelő jogcímenként naponta rendelkezésre állt. A Központi költségvetés és a TB költségvetés kiemelt előirányzatai teljesülésének évközi folyamatos nyomon követése a gazdasági elemzések, operatív döntések jobb megalapozását szolgálták, valamint elősegítették a tervezés hatékonyságának javítását. Megtörtént a központi költségvetés és az egyéb alrendszerek Kincstár által bonyolított pénzforgalmának kettős könyvvizetésen alapuló, zárt és kontrollálható nyilvántartásának és beszámoló rendszerének kialakítása. A Kincstár megalakulása lehetővé tette a pénzforgalomhoz kapcsolódó eszköz (követelés) és forrás (tartozás) állományok tételes számbavételét, dokumentumokkal alátámasztott foglалását.

c.) A kincstári körben az előirányzat-felhasználási keret formájában történő gazdálkodás révén teljes körű, utólagos finanszírozás valósult meg. A költségvetés számára kiadásként nem a hó elején megnyitott keretek kerültek elszámolásra, hanem a számlatulajdonosok által a kedvezményezett részére, a kincstáron keresztül történő tényleges kifizetések.

d.) Az önkormányzatok és intézményeik nettó finanszírozása révén 2001-ben – éves szinten – az állammal szembeni közel 440 Mrd Ft köztartozás körbeutaztatását

kiküszöbölte a rendszer. Nem lehetett figyelmen kívül hagyni azt a körülmény sem, hogy a járulékfizetés teljesítése sem maradhatott el. A Kincstár szerepvállalása tehát készpénzkímélő, és javította a fizetési fegyelmet.

e.) A kincstári rendszer bevezetése óta jelentős a készpénzforgalom mérséklődése egyfelől azáltal, hogy a közigazgatásban dolgozó, több százezer közalkalmazott járandóságait banki folyószámlára utalják, másfelől a költségvetési intézmények bankkártyát alkalmazhatnak készpénzes vásárlásaik csökkentésére.

f.) Fegyelmezettebbé vált a költségvetés kiadásainak ellenőrzöttsége. A Kincstár informatikai rendszerének bázisán, a folyamatba épített kettős fedezetvizsgálat biztosítja, hogy kiadás csak a költségvetési törvényben biztosított jogcímen, és csak akkor teljesül, ha az adott intézménynek van rá fedezete.

2.3.7 A Kincstár hatása a Határórség gazdálkodására

A Határórség – mint központi költségvetési szerv – pénzellátását a Kincstár végzi. Gondoskodik a költségvetési törvényben jóváhagyott éves támogatási előirányzat havi megnyitásáról, a benyújtott előirányzat módosítások végrehajtásáról, végzi az előirányzat felhasználási keretszámlán történő jóváírások terhelések bonyolítását.

A Határórség és a Kincstár kapcsolata rendezett. A korábbiakban megfogalmazott kincstári működési mechanizmusok és kincstári rendszerrel szemben támasztott követelmények a határórségi kapcsolatrendszerben is érvényesek, azonban a gyakorlati megvalósítás keretében még bizonyos esetekben akadály könnyítő megoldások kialakítása szükséges, mely a XXI. század informatikáját is teljes mértékben kihasználja.

A kezdeti nehézségek megszűntetését követően az esetenként felmerülő kisebb, nagyobb részt rövid időn belül korrigálható problémák a többi kincstári szervezetekhez hasonlóak (kerekítési eltérések, téves KTK³⁸ alkalmazás, hibásan kitöltött kiegészítő szelvények, fel nem adott előirányzat módosítások, előrehozatalok, illetve egyéb kincstári okmányok visszautasításai).

³⁸ Kincstári tranzakciós kód amellyel gyűjtik az előirányzati és felhasználási adatokat.

A Kincstár sokrétű tevékenységéből adódik bonyolultsága, olykor bürokratikusága. A kincstári és elemi beszámolók előirányzati adatai közötti eltéréseket jellemzően a kincstár felé be nem nyújtott, vagy tévesen beadott előirányzat-módosítások, a forgalmi adatoknál – a megengedett rendszerbeli eltéréseken túl – a pénzforgalom nélküli elszámolások kincstár felé történő feladásának elmulasztása okozzák. Évről évre visszatérő problémaként jelentkezik, hogy a Kincstárhoz benyújtandó teljesítési adatok korrekcióját a függő, átfutó, kiegyenlítő kiadások, bevételek rendezését, a nem azonosított bevételek beazonosítását, a pénzforgalom nélküli elszámolásokat tartalmazó önálló kiegészítő szelvények beérkezésének határideje január 31. Míg az intézményi költségvetési beszámoló korrekciók elszámolására, a KTK kódok rendezésére január 31-e után már nincs lehetőség, mivel a Kincstár a határidőn túl beérkező bizonylatokat nem dolgozza fel.

A fenti probléma elkerülésének érdekében ajánlásokat fogok tenni a két beszámoló határidejének összehangolása, így lehetőség nyílna az eltérő adatok egyeztetésére, illetve azok javítására, csökkentésére, valamint az intézményi költségvetési beszámoló év végi rendező-záró tételeinek elszámolására. Itt lényeges kérdéskörként vethető fel, hogy e két fajta beszámoló adatainak teljeskörű egyezőségének megteremtése indokolt-e, mivel a két fajta beszámoló más és más cél kiszolgálására hivatott. Míg a kincstári beszámoló célja egy azonnali, illetve bizonyos szempontból előzetes pénzügyi információ biztosítása, addig a költségvetési beszámoló a tényleges vagyoni és pénzügyi helyzet bemutatását kell, hogy rögzítse utólagosan és végérvényesen.

A kincstári és intézményi költségvetési beszámoló közötti eltérés alapvető rendszerbeli okai a következők:

a.) A kiadási oldal kiemelt előirányzatain az év végi záró, rendező tételek februári elszámolása már nem kerülhet beadásra kiegészítő szelvényen.

b.) A kölcsönnyújtás és törlesztés esetében az eltérés oka a lakásépítési és vásárlási kölcsön folyósítása, amely forgalom kincstári körön kívüli számlán bonyolódik. A befolyó kölcsön törlesztéséből ismételtelen kihelyezett kölcsönök, vonatkozó összegek csak a lakásalap beszámoló összeállításából következnek, melynek elkészítési határideje szintén február hónap. Az OTP Rt-től a IV. negyedéves elszámolások megküldése a tárgyév

követő év február hónapjában történik, mely a kincstári korrekciók végrehajtásának alapvető gátja.

c.) Bevételi oldalon függő, átfutó és kiegyenlítő bevételek az év végi záró egyeztetéseket követően pontosításra kerülnek, melynek számviteli elszámolására ezeket követően február hónapban kerülhet sor. Fentiek következtében ezen számviteli elszámolások kiegészítő szelvényen történő benyújtása a Kincstár felé nem történhet meg.

Továbbá problémaként jeleníthető meg, hogy a Kincstári körön belüli GIRO átutalásoknál a közlemény rovat kitöltésére nincs lehetőség, ami nagyban megnehezíti a befolyó bevételek azonosítását.

A gyakorlati életben a kincstári rendszer további hibájaként említhető az előirányzat-módosítások időigényessége, valamint a kincstári finanszírozási rendből adódó 1/12-es finanszírozás, mely az egyes hónapokban jelentkező rendkívüli feladatok végrehajtását csak előirányzat-előrehozatal(ok) útján teszi lehetővé, mely előirányzat előrehozatalok kincstári megtagadása, illetve nem teljesítése miatt jogszabályi határidő csúszásokat is eredményeznek.

Végezetül a kincstári rendszerrel kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a felállításkori alapelv, mely szerint „felállítása sem rövid, sem hosszú távon nem járhat lényeges többlettekkel, illetve nem okozhat zavart az intézmények életében” mára már jelentősen sérült, mivel a bevezetett kincstári díjak jelentősen megterhelik a költségvetési szervezetet, melyek forrás oldala ez esetben sem került rendezésre.

Összességében megállapítható, hogy a kincstári rendszer pénzmegtartó, pénzkiramlás szabályozó szerepe a Határország életében is jelentős mértékben jelen van, mely bizonyos esetekben a gyakorlati végrehajtás során túlbürokratizált, mely következtében a járandóságok, adókötelezettségek jogszabályi határidőre történő teljesítését gátolják.

Ezen területen előrelépési lehetőség kínálkozik az informatika adta lehetőségek minél jobb kihasználásával, mely során a papír alap és annak továbbítási időigénye kiváltható. Ezen rendszer bevezetése esetén lényeges kritériumként jelenik meg, hogy az

előirányzat előrehozatalról, előirányzat módosításról stb. a kezdeményező költségvetési szerv adott időpontban rendelkezzen információval az ügyének állásáról, azt folyamatosan nyomon tudja követni.

2.4 Következtetések

A bemutatott európai uniós országokban folytatott személyes kutatásaim alapján azt a következtetést vontam le, hogy a Kincstár alatt igen sokszínű szervezet- és funkcióhalmaz található az említett országokban. A történelmi hagyományok meghatározóak, ugyanakkor minden ország komoly erőfeszítéseket tesz azért, hogy az EU követelményeinek megfeleljen, ezek teljesítésének módjában nagy szabadságot enged, elfogadja a sajátos nemzeti megoldásokat akkor, ha a közpénz elköltésének módja átlátható, ellenőrzése megbízható.

Az európai uniós szakértőkkel folytatott konzultációk alapján megállapítottam, hogy az EU-ban nem található olyan ország, ahol a magyarországihoz hasonló „gazdálkodási” önállósága lenne az intézményeknek, melyek sokkal szorosabb szálakon kötődnek a minisztériumokhoz. A költségvetési gazdálkodás jellemzően centralizált, az intézmények önállósága szakmai, a költségvetési pénzek évközi felhasználását illetően szűk a mozgásterük.

Vizsgálataim azt támasztották alá, hogy a költségvetés készítés és végrehajtás feladatai szétválnak, e feladatokat szervezetileg is teljesen elkülönült egységek végzik. A költségvetési tervezés szinte minden országban lényegesen hosszabb és részletesebben kidolgozott folyamat, a tervezési funkció szervezetileg is elkülönül a végrehajtás folyamatától. A tervezés több fordulás, és mindig a konkrét feladat mélységéig megy, ugyanakkor szorosan kapcsolódik az un. hároméves programhoz. A költségvetés tervezése során általában alku folyik, a Pénzügyminisztérium „hatalma” azonban mindenhol érződik.

Kutatásaim alapján megállapítottam, hogy kincstári rendszerű gazdálkodás fontos és markáns vonása, hogy – a kincstár finanszírozó tevékenysége folytán – az állami, az államháztartási feladatokat ellátó, a közpénzeket felhasználó költségvetési intézmények szakmai önállósága és ebben való döntési szabadsága növekedik, feladatkörük a szakmai munka tervezésére és végrehajtására összpontosulhat. Megszűnik az a teherterhelés, hogy az

intézmények működéséhez szükséges források tekintélyes részéről maguk gondoskodjanak. Egy ilyen rendszerben a feladathoz természetesen garantált finanszírozás tartozik, amelyet egy, a szakmai feladatok végzőitől elkülönült szervezet, azaz a Kincstár végez.

Vizsgálataim alapján azt a következtetést vontam le, hogy a szakmai feladatok és a finanszírozás kettősége az államháztartás minden szintjére kiterjed. Az állami feladat szakmai megvalósítója – vagyis az utalványozó és annak pénzügyi lebonyolítója az ellenjegyző – jogilag, feladatiban és szervezetileg következetesen különválnak. A költségvetés kincstári rendszerű lebonyolítása, finanszírozása, a kincstári funkciók egy intézményrendszerbe való koncentrálása nem csak a pénzkezelés és finanszírozás költségeit teheti sokkal olcsóbbá, hanem megteremti annak lehetőségét és alapját is, hogy egy olyan pénzügyi ellenőrzési rendszer jöjjön létre, amelyik rendszerszerűen és teljeskörűen képes feladatait ellátni – mégpedig az állami kötelezettségek keletkezése és a kifizetés előtt.

Elemzéseim alapján alátámasztottam, hogy kincstári gazdálkodási és kincstári szervezeti rendszer kiépítése nem történhet máról holnapra. Minden intézmény működését folyamatosan fenn kell tartani, pénzügyi technikákat és szabályokat kell kialakítani, tapasztalatokat kell szerezni, és ami a legnehezebb, az egész közszféra gazdálkodási szemléletét és szokásait meg kell változtatni.

3. KINCSTÁRI FINANSZÍROZÁS ÉS A HATÁRÓRSÉGI GAZDÁLKODÁS ÖSSZHANGJÁNAK ELEMZÉSE AZ ELLÁTANDÓ ALAP-, ÉS A BIZTOSÍTÁSI FELADATOK TÜKRÉBEN.

3.1 A Határórség felkészülése az európai uniós csatlakozásból adódó feladatokra, az uniós működési rendhez igazodó határellenőrzési rendszer kialakítására³⁹

A Határórség felkészítése a nyugat-európai határellenőrzési követelményekre egy tizenöt éves folyamatot ölel fel, amely magába foglalja a jogi, szervezeti, személyi, képzési, technikai és pénzügyi feltételek megteremtését és a megfelelő eljárási rend kialakítását. Hazánk uniós csatlakozási szándékának kinyilvánításától kezdve a schengeni követelményekre való felkészülés folyik.

Mai helyzet ismeretében már egyértelműen szembetűnő, hogy az elmúlt másfél évtized a Határórség életében rendkívül jelentős változásokat eredményezett. E fejlődési folyamat alapvető jellemzője, hogy kialakult és meghatározóvá vált a Határórség változásokhoz, kihívásokhoz való alkalmazkodó készsége, öntevékeny és kezdeményezőkéssz megújulási képessége. A szervezet felismerte a társadalmi elvárások új követelményeit, kidolgozta a belső fejlődés koncepcióját, szakmai válaszait, a követendő irányokat, azt elfogadtatta a mindenkori politikával és végül mindezt megvalósította a gyakorlatban.

3.1.1 A Határórség felkészítése az európai uniós csatlakozásból adódó feladatokra

A Határórség felismerve a változások szükségszerűségét, 1989-től aktív kezdeményezője volt a nyugat-európai mintára történő szervezeti, működési átalakításnak, amely a feladatok irányultságának, a társadalmi haladásnak megfelelően több szakaszra osztható.

³⁹ Forrás: Határórség Országos Parancsnoksága: Magyar Határórség fejlesztési stratégiája 2000

Első szakasz a rendszerváltás kezdetétől gyakorlatilag a szervezet működését szabályozó Hőr. tv. hatályba lépésén keresztül a sorállomány teljeskörű kivonásáig jelölhető (1989-1998).

Az első időszakban a fejlesztés alapvetően a jogállami követelményeknek megfelelő jogszabályi háttér és a hivatásos szervezet kialakítására irányult, mindig egy-egy aktuális feladatra koncentrálva.

A fentiekén túl kiemelést igényel a szervezeti kultúraváltás megvalósítása, a rendészeti képességek és feladatok jelentős kibővülése, valamint a nemzetközi együttműködés új alapokra helyezése.

Súlyponti kérdések voltak:

- a.) a Határőrség rendészeti feladatait rögzítő Alkotmánymódosítás (1993.);
- b.) az idegenrendészeti hatósági jogkört biztosító idegenrendészeti törvény (1993.);
- c.) a rendőrségi törvény kiterjesztése a Határőrségre (1994.);
- d.) az 1989 óta megkötött toloncegyezmények;
- e.) a Határőrség szervezett bűnözés elleni nemzetközi együttműködési megállapodásokba történő bevonása;
- f.) a Határőrizeti törvény (1997.);
- g.) a teljes hivatásos szervezetre történő átállást biztosító országgyűlési- és kormányhatározatok (1997.);
- h.) a vezetékes és rádióhíradás megújítása;
- i.) az informatikai fejlesztések alapjainak megteremtése;
- j.) határőr tiszthelyetteseket képző határőrségi iskolák felállítása, a rendészeti képzés beindítása;
- k.) az új alkotmánymódosítás.

Második szakasz (1996-2000-ig) – részben átfedve az elsőt – az Európai Unió követelmények részletes megismerésétől, feldolgozásától, a stratégia és a fejlesztési tervek kidolgozásáig a csatlakozási folyamat megalapozásáig, elindításáig terjedt.

A második időszakban már az uniós és schengeni joganyagot figyelembe vevő fejlesztéseken volt a fő hangsúly és szükségessé vált a komplex határőrségi írott stratégiai koncepció kidolgozása a csatlakozásig és az azt követő időszakra.

A második időszak fő jellemzői:

- a.) a schengeni joganyag tisztázása;
- b.) a Határőrség vezetői-, kiszolgáló szerveinek racionalizálása és a felszabaduló létszám végrehajtásba való kihelyezése;
- c.) a határőr és rendőr szakközépiskolák közvetlen BM irányítás alá helyezése, megteremtve az integrált rendőr-határőr képzés feltételeit;
- d.) a Határőrség másodfokú idegenrendészeti ügyintézése az újonnan létrehozott Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz került;
- e.) a szervezett bűnözés elleni törvénycsomag keretében fedett nyomozói jogkör és fedővallalkozás létrehozásának biztosítása a Határőrség részére;
- f.) az automatizált határforgalom ellenőrzési rendszer (határregisztráció) közúti- és légi átkelőhelyekre való telepítésének megkezdése;
- g.) a Határőrség PHARE (COP) technikai fejlesztési programjának kidolgozása és az 1997-98-as tervekben esedékes magyar társfinanszírozási rész biztosítása;
- h.) a Határőrség 800 ezer DM értékben német segélyként éjjellátó eszközöket (70 db) kapott;
- i.) a német Belügyminisztérium és a német Határőrség 50 határőr tiszt részére biztosított tanfolyamokat a schengeni jogszabályok megismerése céljából.

Az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság Bel- és Igazságügyekkel foglalkozó munkacsoportjában való részvételünk során 1997-ben alakult ki csatlakozási stratégiánk.

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 területen. Ez a dokumentum alapként szolgált a PHARE-on belül adott időszakra való nemzeti program (továbbiakban COP), társfinanszírozási, nemzeti segélyprogramok összeállításához, az eljárási rend és szervezeti háttér változtatásához,

irányt szabott a fejlesztéseknek. Ez volt az első részletes határőrségi stratégia az EU határellenőrzési elvárásainak teljesítésére.

1999. májusában a leendő külső és belső határokon történő határellenőrzés megvalósítására a belügyminiszter részére készült előterjesztésben az Amszterdami Egyezményt is figyelembe véve pontosították a határőrségi elgondolást.

A Határőrség átfogó fejlesztésének feladatait kormányzati szinten az EU Közösségi Víványainak átvételéről szóló Nemzeti Program, Belügyminisztériumi szinten a BM 3 éves fejlesztési koncepciója, határőrségi szinten „Az Európai Unió normáknak megfelelő külső és belső határellenőrzési rendszer kiépítésének Határőrséget érintő feladatai” című dokumentumok, illetve a 17/2001. BM Utasítás tartalmazzák.

Az addigi előkészítő munka eredményeként 2000-ben a Határőrség felkészülése a harmadik fázisához (2000-2004) érkezett.

Ezen időszak fejlődésének tartalmát, lényegét az uniós (Schengeni) elvárásoknak történő megfelelés – döntően a leendő külső határok biztonsági követelményekkel összhangban álló ellenőrzési rendszerének – fokozatos kialakítása, konkrét realizálása alkotta. Az eredményes szakterületi munka elősegítette hazánk Uniós csatlakozását.

A harmadik fázis meghatározó elemei:

- a.) az Európai Unió szakértői közvetlenül részt vettek a Határőrség felkészítésében és a határellenőrzési rendszer tervezésében;
- b.) jelentős technikai fejlesztések indultak be;
- c.) az Országgyűlés meghatározta a Határőrség létszámát;⁴⁰
- d.) kormányhatározat készült az egységes határellenőrzési rendszer kiépítésére;
- e.) a Belügyminisztérium 3 éves fejlesztési tervének megfelelően a Határőrség felkészült a tisztán rendészeti szervként való működésre.

⁴⁰ 7/2000 (II. 16) OGY hat. A fegyveres erők részletes bontású létszámáról szóló 124/1997 (XII. 18.) OGY határozat módosításáról

A fenti fő területeken belül az alábbi feladatok kerültek, illetve kerülnek végrehajtásra.

a.) az Európai Unió szakértői (németek, franciák, osztrákok) megkezdtek a leendő külső- belső határok felmérését, átvilágítását a további teendők megjelölése céljából (2000. decemberig);

b.) az európai uniós PHARE pénzek bevonásával széleskörű képzési programok kezdődtek Németországban és Magyarországon, melyen 400 fő határőr vesz részt 2000. novemberig;

c.) PHARE támogatással 800 fő határőr nyelvképzése 2000-ben;

d.) a PHARE technikai segélyéből megkezdődött az első eszközök (okmányvizsgálók és éjjellátók) beszállítása, a hőkamerák és a határőr hajók tenderének kiírása;

e.) a Határőrség 883 db új terepjáró járór-gépkocsit kapott, járór-gépkocsi parkját lecserélték és megduplázták;

f.) az informatikai hálózat kiépítése a közúti és légi átkelőhelyeken befejeződött, megkezdődött a többi átkelőn a zöldhatáron és a bűnügyi-felderítő szolgálatoknál,

g.) ez évben az Országgyűlés döntött a Határőrség már európai uniós feladatokat is ellátni képes létszámáról (összesen: 14.000 fő, ebből 2245 fő tiszt, 9955 fő tiszthelyettes, 1800 fő közalkalmazott és köztisztviselő), a költségvetési és a tényleges létszám azonban ez előbbiektől eltér; vö. 6. sz. melléklet

h.) a csatlakozással összefüggő feladatokról és intézkedésekről, a határellenőrzéssel és a határátkelőhelyek fejlesztésével kapcsolatos kormányhatározat készült.

Az EU szakértői program ajánlást tett a határellenőrzési rendszer működésére, a megvalósítás ütemezésére, felkészített az eu-s Bizottság ellenőrzésére, amely készenlétünket volt hivatott eldönteni. E szakértők által fogalmazódtak meg először az EU részéről a csatlakozás, illetve a teljes integráció konkrét – a gyakorlati végrehajtás szempontjából irányadó – feltételei.

A Kormányhatározat lehetőséget biztosított az európai uniós (schengeni) normáknak megfelelő ellenőrzési rendszer további ütemezett, forrásigényekkel megnevezett, a határellenőrzésben érintett összes szerv által összehangolt kiépítésére és működtetésére.

3.1.2 Az európai uniós működési rendhez igazodó határellenőrzési rendszer kialakítása

Az EU közösségi vívmányainak megfelelően a határellenőrzési rendszer a végrehajtás módszereit tekintve különböző, úgynevezett külső és belső határellenőrzési rendszerre tagozódik. Mindkét rendszert a schengeni előírásoknak megfelelően kell kialakítani.

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

A várható belső határok terhére a külső határok nem erősíthetők meg, mert a külső határokkal kapcsolatos elvárásoknak maradéktalanul csak ezek teljes kiépítésétől tudunk megfelelni, és az uniós végrehajtási utasítások bevezetésére is legkorábban ebben az időpontban kerülhet sor. Addig is a jelenlegi szabályozás szerint legálisan, vagy a rendszer technikai felkészületlenségét kihasználva, illegálisan bejutottak továbbjutását a jelenlegi rendszernek kell megakadályoznia a várható belső határokon.

A rendszerünk kiépítésénél mindenképpen figyelembe kell venni, hogy hazánk a jövőben is az EU-ba irányuló fő migrációs útvonalba esik. A tagságunk pedig az EU területére való közvetlen bejutási lehetőséggel várhatóan tovább gerjeszti a Magyarországon keresztül, illetve hazánkba irányuló migrációt.

A schengeni működési rend tapasztalatai, az ország kis méretei (gyors átjutás), a migráció szervezettsége megköveteli az ellentévékenység 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 központjai és a belső határ.

Az eredményes működés további kritériumai a Határőrség jelenleg engedélyezett létszámához viszonyítottan a hiány pótlása, külső határokon a létszámhoz szükséges technikai fejlesztés végrehajtásának-, az amortizációs cserék- és a feladattal arányos működési költségek biztosítása.

„Az uniós elvárásoknak megfelelő rendszer kiépítését célszerű két időszakra osztani. Az első időszak napjainktól a várható külső határellenőrzési rendszerünk teljes kiépítéséig tart. A második időszak a külső határellenőrzési rendszer teljes kialakításának az EU szervek által történő elfogadásától a belső határokon a határőrizet átalakításának és a határforgalom-ellenőrzési rendszer lebontásának végéig tart. A megvalósítás határideje elsősorban a szükséges költségek ütemezésének függvénye.”⁴¹

A Magyar Köztársaság 2004. májusban csatlakozott az Európai Unióhoz. A csatlakozás a határforgalom ellenőrzésben és az államhatár őrizetében is változásokat jelent. A határforgalom ellenőrzésében várható változások 3 időszakra bonthatók. A változások első szakasza - 2003. áprilisától - a csatlakozás időpontjáig tartott, második szakasza a csatlakozástól a belső határokon a határforgalom-ellenőrzés megszüntetéséig – 2007-ig – tart, a harmadik szakasz a határforgalom-ellenőrzés megszüntetésétől kezdődik. A „zöldhatár” őrizetében a változások folyamatosan valósulnak meg. A külső határokon és az ország belső területein a létszám- és technikai fejlesztéssel összhangban a Határőrség munkája intenzívebbé és hatékonyabbá válik.

A határforgalom ellenőrzésében az első szakaszban a következő változások várhatóak:

a.) Az uniós tagországok és a tagjelölt országok állampolgárai a határátkelőhelyeken egyszerűsített úti okmányellenőrzésben vehetnek részt, ami a gyakorlatban a személyazonosítást jelenti külön regisztráció nélkül. Ezzel egyszerűbbé válik és tovább gyorsul az átléptetés.

b.) Azokkal a szomszédos országokkal szemben – Ukrajna, Szerbia-Montenegró – amelyeknek állampolgárai az EU-ban vízumkötelezettek, Magyarország is vízum kötelezettséget léptetett életbe. A kölcsönösség várhatóan csak Ukrajnával szemben

⁴¹ A Határőrség hosszútávú testületi stratégiai koncepciója Bp. 2003 kézirat

fog fennállni, a magyar állampolgárok Szerbia-Montenegróba továbbra is vízummentesen utazhatnak.

A második szakaszban változások a következők:

- a.) A belső határ határátkelőhelyein megszűnt a vámellenőrzés.
- b.) A magyar állampolgárok új típusú személyi igazolvánnyal utazhatnak az Európai Unió országaiba és ott - külön engedély nélkül - 3 hónapig tartózkodhatnak. Az engedély nélküli tartózkodás nem vonatkozik a jövedelemszerző vagy munkavállalói tevékenységre, amely külön engedélyhez kötött.

A harmadik szakaszban a következő változások várhatók:

- a.) A belső határt az Európai Unió állampolgárai – így természetesen a magyar állampolgárok is – ellenőrzés nélkül bárhol átléphetik, és az Európai Unió más tagállamaiban 3 hónapig külön engedély nélkül tartózkodhatnak. A személyazonosság igazolásához szükséges okmányokat az ellenőrzés nélküli határátlépések esetén is magunknál kell tartaniuk, mert a közúti ellenőrzéseknél a rendőrök vagy a határőrök kérhetik azokat.
- b.) A külső határ átkelőhelyein a belépő – az Európai Uniót kívüli országokhoz tartozó - utasok a Schengeni Egyezmény követelményeinek megfelelően szigorúbb, alaposabb ellenőrzésre számíthatnak.
- c.) Ideiglenes határátkelőhely a leendő külső határokon továbbra is nyitható. Ennek feltétele azonban, hogy az átlépők ellenőrzése teljes mértékben meg kell hogy feleljen a Schengeni Egyezményben megfogalmazott, a külső határok átlépésére vonatkozó előírásoknak. Az ehhez szükséges technikai feltétellel – az úgynevezett schengen buszokkal – a Határőrség már rendelkezik.

Az államhatár terepen megvalósuló őrizetében a külső határon a Határőrség a határőrizeti szervezetek átalakításával, a technikai eszközök fejlesztésével, a határőrizeti módszerek korszerűsítésével, a létszámemeléssel, a nemzetközi és belső együttműködés javításával olyan hatékony határőrizeti rendszert épít ki és működtet, amely minden területen meg fog felelni a Schengeni Egyezmény követelményeinek. Így nem lesz akadálya a belső határokon a határforgalom-ellenőrzés megszüntetésének. A belső határon az ellenőrzés nélküli átlépés nem jelenti az államhatár megszűnését. Továbbra is ott maradnak például azok a határjelek, amelyek a magyar állam területének határát jelzik.

Ezeknek megrongálása vagy megsemmisítése – a cselekmény súlyától függően – továbbra is szabálysértésnek vagy bűncselekménynek számít. Határőrökkel továbbra is lehet majd találkozni a belső területeken, ahol ellenőrizni fogják, hogy a külföldiek jogszerűen tartózkodnak-e Magyarországon területén és betartják-e törvényeinket. Változik a határrendsértések megítélése is. A belső határon néhány egyszerűbb, a határrenddel összefüggő cselekmény megszűnik, mivel értelmét veszti. Ilyen például az áttévedés, átfényképezés vagy a határvízi közlekedési szabályok megsértése. Az egyszerűbb esetekben – pl. állat átköborlás – éppen úgy következmény nélkül lehet visszavinni az állatot, mintha a szomszéd faluba köborolt volna. Amennyiben károkozás történik, akkor a károsult bírósági úton szerezhethet érvényt kárigényének.

3.1.3 „A szabadság, a biztonság és a jog” érvényesülése az Európai Unióban

A Hágai Program⁴² további együttműködést szorgalmaz a menekültügy és a bevándorlás-politika területén, többek között egységesítve a menekültstátusz igénylésének eljárását, a nyomtatványokat, és javaslatot tesz az Európai Menekültügyi Alap felállítására. A Program hangsúlyozza a külső határokon a felelősség megosztását és külön pénzügyi forrásokat nyit a hosszabb schengeni határral rendelkező tagállamoknak. Az útiokmányok egységesítése (a biometrikus azonosítók bevezetése) és a közös vízumpolitika szintén hangsúlyosan szerepel a tervek között. A fentiekkel összhangban kiemelten foglalkozik a dokumentum a terrorizmus visszaszorításának lehetséges módjaival. A korábbiaknál erősebben jelenik meg a Programban a polgári jogi együttműködés, középtávon pedig az eddig teljesen tagállami hatáskörben tartott családjogi, házassági vagyoni és örökösödési szabályok harmonizációja is napirenden szerepel.

Az elmúlt évek során az Európai Unió fokozott szerepet vállalt a rendőrségi, vám- és igazságügyi együttműködés biztosításában, valamint a menekültügygel, a bevándorlással és a külső határok ellenőrzésével kapcsolatos összehangolt politika kialakításában. Az 1999. évi tamperei Európai Tanács óta az Unió bel- és igazságügyi politikája egy általános program keretében fejlődött. Még ha nem is valósult meg az eredeti célok mindegyike,

⁴² Az Amszterdami Szerződéssel szorosabb együttműködés kezdődött az Unióban a bel- és igazságügy területén. Az 1999-ben elindított ún. Tamperei Program - mely a tagállamok határőrizeti, menekültügyi, bevándorlási és vízumpolitikájának összehangolását tűzte ki célul - 2004-ben véget ért. Az Alkotmányszerződésben vállalt feladatok szükségessé tették a harmonizáció folytatását. A 2004. novemberi tanácsi ülésen megállapodás született program második szakaszának elindításáról. (A részleteket a tagállamok belügyminiszterei dolgozták ki hágai konferenciájukon, innen kapta a program a nevét.)

sikerült átfogó és összehangolt haladást elérni. Az első ötéves időszakban elért eredmények között említhető, hogy sikerült előkészíteni a határellenőrzés harmonizációját.

Az Európai Unió és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált, különösen a 2001. szeptember 11-i egyesült államokbeli és a 2004. március 11-i madridi terrortámadások fényében. Európa polgárai joggal várják el az Európai Uniótól, hogy - az alapvető szabadságok és jogok tiszteletben tartásának biztosítása mellett - hatékonyabb, egységes szemlélet alapján közelítse meg az olyan határon átnyúló problémákat, valamint azok megelőzését, mint az illegális migráció, az emberkereskedelem és az embercsempészet, a terrorizmus és a szervezett bűnözés.

A hágai program célja az Európai Unió és tagállamai közös képességeinek javítása, többek között a migrációs hullámok szabályozása és az Európai Unió külső határainak ellenőrzése terén, valamint a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelem és a terrorizmus fenyegetésének kiküszöbölése.

Az Európai Tanács hangsúlyozta a belső határellenőrzések mihamarabbi megszüntetésének, a külső határok integrált irányítási rendszere további fokozatos létrehozásának, valamint az Unió külső határai ellenőrzése és őrizete megerősítésének fontosságát. Ebben a tekintetben kiemelendő a tagállamok közötti szolidaritás szükségessége.

Hazánknak feladata lesz, hogy a Schengeni Információs Rendszer (SIS II) 2007-ben történő működésbe lépése után - feltéve, hogy a schengeni vívmányok alkalmazásának valamennyi követelménye teljesült - a lehető leghamarabb hozzanak meg minden szükséges intézkedést a belső határforgalomellenőrzés megszüntetésének lehetővé tételében.

„Jelentős lesz a külső határoknál az Operatív Együtműködés Irányításáért Felelős Európai Ügynökség 2005. május 1-jei létrehozása. 2007 vége előtt kell az Ügynökségről értékelést benyújtani a Tanácsnak. Az értékelésnek tartalmaznia kell az Ügynökség feladatainak felülvizsgálatát, valamint annak értékelését, hogy az Ügynökségnek kell-e a határellenőrzés más vonatkozásaival is foglalkoznia, beleértve a vámszervekkel és egyéb

illetékes hatóságokkal való, a termékekkel kapcsolatos biztonsági ügyekre vonatkozó megerősített együttműködést is.

A külső határok ellenőrzése elsősorban a nemzeti határellenőrzési hatóságok feladata. Ugyanakkor azon tagállamok támogatása érdekében, amelyekben a hosszú vagy nehézséget okozó külső határszakaszok ellenőrzése különleges követelményeket támaszt, valamint olyan esetekben, amikor ezeken a határokon a tagállamok kivételes migrációs nyomásból adódó, különleges és előre nem látható körülményekkel szembesülnek, az Európai Tanács:

a.) felkérte a Tanácsot olyan nemzeti szakértőkből álló csoportok létrehozására, amelyek gyors technikai és operatív segítséget tudnak nyújtani az azt igénylő tagállamoknak, az irányítási ügynökség által és annak keretében végzett megfelelő kockázatelemzést követően, az ilyen csoportok megfelelő hatásköreiről és támogatásáról szóló, 2005. során benyújtandó bizottsági javaslat alapján;

b.) felkérte a Tanácsot és a Bizottságot egy közösségi határellenőrzési alap legkésőbb 2006 végéig történő létrehozására;

c.) felkérte a Bizottságot, hogy — a tagállami szakértők szerepének biztosítása érdekében — a belső határok ellenőrzésének megszüntetését követően azonnal nyújtson be javaslatot a schengeni értékelési mechanizmus felügyeleti mechanizmussal történő kiegészítésére vonatkozóan, beleértve az előre be nem jelentett ellenőrzéseket is.⁴³

Különleges figyelmet kell szentelni a tagállamok közötti és a harmadik államokkal való együttműködésnek az illegális bevándorlók tengeri mentése tekintetében. A fent előirányzott féldős értékelés részeként kerül majd megvizsgálásra annak kérdése, hogy a nemzeti szakértőkből álló csoportok végül európai határőr-alakulattá alakulhatnak-e.

Az Európai Tanács felkérte a tagállamokat, hogy javítsák a migrációs útvonalakra, a csempész- és a kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó közös elemzéseket. Többek között a határirányítási ügynökség keretében szoros együttműködésben kell javítani az Europollal és az Eurojusttal,⁴⁴ továbbá biztosítani kell az érintett harmadik országokban a

⁴³ Hágai Program Brüsszel (2004, 13993/04) 15. old

⁴⁴ Az Europol és az Eurojust ügynökségeit az uniós tagállamok hozták létre abból a célból, hogy segítsék egymást a szervezett bűnözés elleni nemzetközi harcban. Ez a bűnügyi együttműködés az Európai Unió "harmadik pillére". Az Europol és az Eurojust speciális feladatai felölelik a rendőri szervek, vámhivatalok, bevándorlási hivatalok és igazságügyi szakminisztériumok közötti párbeszéd, kölcsönös segítségnyújtás, közös erőfeszítések és együttműködés területeit. Az

bevándorlási összekötő hálózatok szilárd alapokon történő létrehozását. 2005-ben ki kell dolgozni egy tervet az emberkereskedelem megakadályozására és az ellene való küzdelemre vonatkozó közös szabályokat, legjobb gyakorlatokat és mechanizmusokat.

3.2 Az európai uniós csatlakozással kapcsolatos Határőrséget érintő fejlesztések

Az elmúlt évek legfontosabb határőrségi feladata csatlakozás feltételeinek megteremtése, a Schengen-kompatibilitás⁴⁵ biztosítása köré rendeződött, melyet az európai uniós támogatások mellett a társfinanszírozásból sikerült megvalósítani. (1. sz. melléklet)

A 2002. január 1-jén hatályba lépett 2001. évi XXXIII. törvény elfogadásával, – amely a schengeni normák figyelembe vételével a teljes körű jogharmonizáció megteremtése érdekében módosította a Hőr. tv-t – valamint kiegészítette a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényt⁴⁶. A módosítás elfogadásával és a végrehajtási rendeletekkel a határellenőrzés terén teljesült a legfőbb jogharmonizációs feladat.

Az „illegális migrációt ellenőrző háló” (Cheknet) működtetéséhez szükséges jogszabályi háttérrel biztosította az együttes utasítás⁴⁷. A rendszer 2002. június 01-től már működik, a Határőrség koordinációja mellett együtt tevékenykedtek a határőr, rendőr, vám- és pénzügyőr, bevándorlási és munka-felügyeleti munkatársak.

A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény megalkotása megteremtette a lehetőséget a Cheknet határokon túli alkalmazásának.

A kormány áttekintette az egységes határellenőrzés és a határátkelőhely-fejlesztés megvalósítását⁴⁸ és megtervezte a még hátralevő feladatok végrehajtását⁴⁹. A schengeni akciótervet is áttekintették⁵⁰ és módosították.⁵¹

Europol 1999-ben kezdte meg teljes működését, míg az Eurojust csak 2002-ben. Mindkét ügynökség a hollandiai Hágában székel.

⁴⁵ Schengeni normáknak való megfelelés

⁴⁶ 2001. évi XXXIX. törvény a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról

⁴⁷ 2/2002. sz. BM-PM-SzCsM, melyet a jelenleg érvényben lévő 20/2004 (BK. 21.) BM-FMM-PM együttes utasítás hatályon kívül helyezett.

⁴⁸ 2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról.

⁴⁹ 2365/2002. (XII. 13.) Korm. határozat az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról és a 2003-2004-ben fejlesztendő határátkelőhelyek meghatározásáról

A Büntető Törvénykönyv 2002. áprilisában hatályba lépett módosítása az embercsempészet és az emberkereskedelem megítélését és szankcionálását EU konformmá tette. A Schengeni Közös Kézikönyv magyar változata év végére elkészült.

Az egységes EU határellenőrzés kialakítása érdekében – a sevillai csúcson, illetve a római uniós országok belügyminisztereinek találkozásán elfogadott okmányokkal összhangban – a Határőrség megfigyelőként, de javaslataival aktívan részt vett az Egységes Európai Határőrség kialakítására vonatkozó program (továbbiakban. SCIFA) és SCIFA + programokban.

A jogharmonizációt követően szakterületenként a következő feladatok és fejlesztések jelentkeztek. Határőrizet vonatkozásában az Európai Unióhoz történő csatlakozás közeledtével egyre aktívabbá és fontosabbá vált a határátkelőhelyek közötti terepszakaszok őrizete, különösen a leendő külső határokon. A Határőrség kiemelt feladatként kezelte a határőrizet hatékonyságának javítását, és ennek érdekében létszámemelést, technikai eszközökkel való ellátást valósított meg. Az eredményességet javította az igazgatóságokon a határőrizeti, bűnügyi és felderítő, valamint a bevetési szolgálati ágak tevékenységének összehangolása, az információáramlás biztosítása, a rendszerbe állított korszerű technikai eszközök szakszerű alkalmazása. A Határőrség korszerűsítette a határőrizeti rendszert, működtette a migrációs ellenőrző hálót, a hazai és nemzetközi együttműködő szervek bevonásával akciókat szervezett és hajtott végre.

A határőrizetben rendszerbe állított technikai eszközök hatékonyságot növelő és terelő hatást eredményeztek. Rövid idő alatt befolyásolták és részben megváltoztatták a migrációs irányok aktivitását.

A határellenőrzési rendszer korszerűsítésének és átalakításának legfőbb elemei:

- a.) Az illegális migrációt ellenőrző háló működtetése;
- b.) Közúti ellenőrzések végzése az ország egészterületének közútjain;
- c.) Mozgó, mobil ellenőrzések az ország egész mélységében;
- d.) A határ közelében több hatóság közreműködésével közös járőrök

vezénylése;

⁵⁰ 17/2001(BK 7.) BM utasítás a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról

⁵¹ 32/2002 (BK 24) BM utasítás schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról szóló 17/2001 (BK 7) BM utasítás módosításáról.

- e.) Célzott mélységi ellenőrzések;
- f.) Előre megtervezett akciók bevezetése, több hatóság részvételével;
- g.) Szomszédos országok rendvédelmi szerveivel koordinált ellenőrzés;
- h.) Transzit-útvonalak fokozott ellenőrzése;
- i.) Specialisták alkalmazása;
- j.) Átfigyelések, átüldözések megvalósítása;
- k.) A külső határok megerősítése, a követelményeknek megfelelő területi és helyi szervek létrehozása, azok személyi, technikai feltételeinek megteremtése;
- l.) A helyi szervek önálló, hatékony működése, a mobilitás növelése;
- m.) A belső határokon a jelenlegi határellenőrzési rendszer működtetésével összhangban területi szervek racionalizálása;
- n.) A határellenőrzési kirendeltségek létrehozása, a feltételek megteremtése;
- o.) A mobil ellenőrzési rendszer megteremtése;
- p.) A kapcsolattartási szolgálati helyek kialakítása és működtetése;
- q.) Összekötő tiszti rendszer működtetése;

Határforgalom ellenőrzéssel kapcsolatba a Kormány döntése értelmében 2002-ben megkezdődtek a kishatárforgalomról szóló egyezmények felmondására irányuló tárgyalások.

A schengeni ellenőrzési követelményrendszernek megfelelő fülkén kívüli ellenőrzés alkalmazásával az utasok és az útlevélezékek közötti kontaktus közvetlenebb lett, biztonságosabbá vált a határforgalom ellenőrzése, eredményesebbé vált a járműben megbújt személyek felfedése, valamint javult a határátkelőhelyek rendjének fenntartása.

A határátkelőhelyekre és a kapcsolódó infrastruktúrára vonatkozó európai uniós és a schengeni előírások több minisztérium és országos szerv hatáskörét érintik, és jelentős költségekkel járó beruházásokat kívánnak. A csatlakozás szempontjából ezért 2000-2001-ben a fejlesztések felgyorsítása vált szükségessé.

Jelentős határátkelőhely-fejlesztési beruházások fejeződtek be 2002-ben. Így megtörtént a letenyei kamionterminál, a Kétvölgy közúti határátkelőhely, a Röske autópálya határátkelőhely átadása, valamint az Írottkő Natúr Park, a Szentgotthárd Ipari Park, a Fertőrákos közös vízi határátkelőhely magyar területen és a Fertőrákos közös

közúti határátkelőhely osztrák területen történő megnyitása. Az év során befejeződött az Ártánd, Záhony és Gyula közúti határátkelőhelyek rekonstrukciója, valamint Sopron közúti határátkelőhelyen a buszsáv bővítése.

A bűnügyi szakterületet tekintve a Határőrség 1999. óta több az EUROPOL által szervezett projektben vett részt, melynek során az együttműködés sikeresnek bizonyult. EU-integrációs felkészülés során a Phare Twinning⁵² projektek keretében, így például a bűnelemző képzésben, valamint a kábítószer elleni regionális programban is jelen van.

Az európai uniós tagállamokkal, a tagjelölt országokkal, valamint a későbbiek során csatlakozni kívánó államokkal, így Romániával, Bulgáriával és Horvátországgal mind műveleti, mind információs területeken szükséges a szorosabb együttműködés kialakítása.

Idegenrendészet területén a 2001. évi XXXIII. törvény hatályba lépése óta a migrációkezelési problémákat felismerve a Magyar Köztársaság Belügyminisztere kezdeményezte a migrációkezelésről szóló jogszabályok felülvizsgálatát.

A Határőrség jelentős szerepet vállal az ún. visszafogadási egyezmények érvényre juttatásában. Jelenleg – Ukrajna kivételével – a környező országokkal megkötött egyezmény megfelel az EU 1995-ben e tárgykörben elfogadott ajánlásainak. A központi idegenrendészeti nyilvántartás egyes részelemei már működőképeseek. Ez biztosítja majd az idegenrendészeti jogalkalmazás során keletkezett határozatok egységes kezelését, az ujjnyomat-azonosítás teljes rendszerét, illetve a SIS-2-höz történő kapcsolódás zökkenőmentes végrehajtását és kiszolgálását, valamint az EU által is mintaként szolgáló határregisztrációs rendszer kapcsolódását.

A Határőrség célkitűzéseinek, feladatainak sikeres és eredményes végrehajtása megköveteli a kor követelményeihez igazodó műszaki, technikai, informatikai háttér biztosítását. Az európai uniós csatlakozással és a schengeni normákkal összefüggő teendők, a szakterület operatív és egyéb pozícióinak bővülése, a mélységi ellenőrzés végrehajtásából adódó feladatok, és az egyre több erőszakos cselekmény szükségessé tette, hogy az ilyen jellegű feladatok megoldására alkalmas szervezet hozzanak létre.

⁵² Több ország között az adott témakörre vonatkozó szakértői támogatás, felkészítés

A Határőrség rendészeti szakterületén alkalmazható szervezet alakult, amely fizikálisan és pszichésen jobban felkészített és képzett állományból áll, ugyanakkor központi szinten tartalékerőként biztosítja a határőrségi feladatok (határellenőrzési, bűnügyi, idegenrendészeti) végrehajtásához szükséges erőösszpontosítást, manőverezőkészséget, valamint a váratlan helyzetek kezelését. A Főosztály az egyik legjobban felszerelt – a már említett feladatokon túl a schengeni követelmények egyik alappontjaként kezelt, komplex mélységi mobil ellenőrzési feladatok végrehajtásáért, illetve a kialakított migrációs háló működtetésében résztvevő, országos szintű szervezet tevékenységének összehangolásáért, a koordinációs vezérszerep betöltéséért felelős – szervezeti elem lett.

A szervezeti fejlesztés mellett az EU-PHARE projektek és COP programok keretében 2000. évben rendszeresítették a Lunos-1 típusú éjjellátó eszközöket, ipari endoszkópokat, CO és sugázmérőket, valamint a Bíbor típusú hordozható okmányvizsgálókat. A következő év jelentős fejlesztése a magyar gyártmányú MHR 1A típusú mobil hőképfelderítő rendszer volt, amely nagymértékben hozzá járult a határőrizeti feladatok eredményes végrehajtásához. A főosztály által végrehajtott feladatok dokumentálásához a legkorszerűbb digitális fényképezőgépeket és digitális kamerákat használja.

Intézményfejlesztési projekt részeként három, a jövőbeli külső határon lévő kirendeltség: Záhony, Tompa és Gyula – határforgalmi - és Biharkeresztes, Tompa - határőrizeti - a schengeni/EU követelményeknek megfelelően kezdte meg a működését, tapasztalataik, valamint a Twinning programban szervezett információk alapján a Határőrség 2002-ben elkezdte a szervezetfejlesztés és az átalakítás tervezését.

Alapvető cél az Országgyűlés által jóváhagyott 14000 fős szervezet megvalósítása. A folyamatos létszámfejlesztés hatásaként 2003. március 31-én a Határőrség meglévő létszáma 11949 fő.

Kialakításra került az EU-hoz történő csatlakozáshoz elengedhetetlen európai uniós szakértői gárda. Az elmúlt évben valamennyi határőr igazgatóságot érintő elemző-értékelő, bevetési, valamint, bevetés-irányítási szervezeti egységek alakultak.

A képzési programon belül folytatódott a határőrök acquis-specifikus⁵³ és idegen nyelvi továbbképzése, valamint megkezdődött – COP'2001⁵⁴ Twinning program keretében 50 fő jövőbeli összekötő tisztt és a schengeni elvárásoknak megfelelő 100 fő okmányszakértő képzése.

Az új diszlokáció miatt több új határőrizeti kirendeltség kialakítása vált szükségessé. A meglévőkre az elhelyezési feltételek javítása érdekében jelentős felújítások és átalakítási feladatok vártak és várnak.

Az új schengeni normáknak megfelelő elhelyezési körülmények figyelembevételével került felújításra a Mohács, Lónya, Zajta, Körmend, Létavértes, Biharugra, Kelebia, Kiszombor, HŐK (Határőrizeti Kirendeltség). 2003. évben PHARE támogatásból finanszírozva megkezdődött az új típusú tervek alapján a Kölcse HŐK és a Fehérgyarmat HVSZD (Határvadász Század) épület kialakítása, az elhelyezési normák alapján felújításra kerül a Záhony és Szeged HŐK, valamint átalakításra a Nyírbátor Határőr Igazgatóság idegenrendészeti körlete.

Technikai fejlesztések a Határőrség technikai színvonalának az EU által megkívánt szintre történő emelését célozta, amit alapvetően az 1999-ben indult COP programok szolgáltak. A főbb fejlesztési irányok meghatározását követően a 2000. év elején megvalósult COP'97 program fő célkitűzéseiként a határátkelőhelyeken alkalmazott technikai eszközök, okmányvizsgáló eszközök, valamint rakterek, járművek üregeinek átvizsgálására alkalmas berendezések beszerzése 650 ezer € értékben, amiből Phare forrás 158 ezer € volt.

A COP'98-as program a vízi mozgékony és az éjszakai felderítő képesség javítását célozta. Ennek keretében 10 db navigációs eszközzel felszerelt járőrhajó és 5 készlet mobil hőkamerás felderítő rendszer került a Határőrség birtokába, valamint a bűnügyi felderítő szakterület speciális eszközökhöz jutott. A COP'98 programban beszerzett eszközök összértéke közel 4,5 millió € volt, melyből Phare források 3,1 millió € finanszíroztak.

⁵³ Schengeni jogszabályok alkalmazására való felkészülés.

⁵⁴ PHARE-on belül az adott időszakra vonatkozó nemzeti program.

A COP'99 program fő célkitűzése a vízi mobilitás növelése (13 járőrhajó), az egyéni járőrfelszerelés korszerűsítése (3000 készlet járőrfelszerelés, 412 útzár) az éjszakai felderítő képesség további javítása (10 db mobil hőkamerás gépjármű, 111 db kézi hőkamera) és a schengeni határőrizeti rendszerben fontos szerepet játszó un. Schengen-buszok (26 db) beszerzése volt. Ugyanakkor 263 elemből álló GPS rendszer, 9 rádió bázis állomás, 250 db kézi- és 400 db járműbe szerelt rádió, valamint bűnügyi technikai eszközök (12 fajta, összesen 616 db eszköz) korszerűsítették az eszközállományt. Összértékük 11,2 millió € volt.

A COP'2000 program a szárazföldi mobilitás javítására, valamint az éjszakai felderítő képesség fokozására irányul (7 hőkamerás gépjármű, 76 kézi- és 8 stabil hőkamera, 12 csapatszállító busz, 55 terepjáró mikrobusz, 166 db különböző típusú határforgalom ellenőrzést segítő eszköz), amelyre közel 11 millió € állt rendelkezésre. A COP 2000 program befejezésének várható határideje 2003 év közepe volt. A német belügyminisztériumtól műszaki eszközökön kívül 3 db nagyteljesítményű Opel Vectra típusú követő gépjárművet és 3db Mitsubishi terepjárót kapott a Határőrség.

A COP'2001 általános célja a Schengen acquis elvárásainak hatékony módon történő megvalósítása, a program a "Határőrizeti Rendszer Megerősítése" címet viseli. Egy beruházási és egy intézményfejlesztési komponense van. A programra jóváhagyott eredeti Phare támogatás kerete 5 millió €, amihez 11,5 millió € költségvetési támogatás kapcsolódik.

A projekt előkészítése és megvalósítása a tervek szerint halad, várhatóan 2005 első félévében megkezdődhet annak végrehajtása. A 13 hónapra tervezett, 1.500.000 € költségvetésű projekt fő céljai az alábbiak:

a.) A határőrizeti rendszer további megerősítése oly módon, hogy a leendő külső, illetve belső határokon az illegális migráció és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem és megelőzés hatékonyabban megvalósuljon az ellenőrzés és a jogalkalmazó szervek közötti együttműködés javításával.

b.) Speciális szakmai képzés biztosítása 100 okmányszakértő (határellenőrzéssel, valamint migrációval kapcsolatos okmányok) és 50 összekötő tiszt részére.

A beruházási projekt tervezet célja egy egységes rádiókommunikációs rendszer kiépítése volt a magyar jogalkalmazó szervek részére, amely megfelel az EU-elvárásoknak, valamint kompatibilis a jelenlegi és jövőbeni szomszédos EU-tagállamok kommunikációs rendszerével.

A 2002. szeptemberi kormánydöntést követően, mely szerint az Egységes Digitális Kommunikációs rendszer kiépítését későbbi időpontra halasztották, a Phare támogatást, valamint a kapcsolódó társfinanszírozási összegeket olyan építés-beruházásokra csoportosítottuk át, melyek összhangban állnak a csatlakozási dokumentumok prioritásaival.

A 2002. október 24-i állapotnak megfelelően várhatóan a módosított beruházási projekt alábbi elemei kerülnek megvalósításra:

a.) Egységes, EU-konform határőrizeti kirendeltségek kialakítása illetve a meglévő kirendeltségek felújítása az ukrán és a jugoszláv határszakaszon (Kölcse és Fehérgyarmat, ill. Záhony és Szeged);

b.) Idegenrendészeti fogda felújítása Nyírbátorban;

c.) Befogadó állomások felújításának, átalakításának folytatása, kapacitásbővítés Békéscsabán, Debrecenben és Bicskén;

d.) Ugyan a Nyírbátori, Nagykanizsai és Balassagyarmati Községi Szállások felújításának támogatását feltételekhez kötötte Brüsszel, várhatóan ez a projekt-elem is jóváhagyásra kerül.

A COP'2002 projekt a Schengeni Információs Rendszerhez (SIS) történő csatlakozáshoz szükséges országos rendszerek fejlesztéséhez biztosít támogatást. A projekt keretében többek között az alkalmazási szoftver beszerzésére és a jelenleg működő magyar adatbázisok rendszerintegrációjára kerül sor. A projekt magában foglalja a rendszer biztonsági szintjének jelentős emelését is. A projekt elemei a következők:

a.) Idegenrendészeti alkalmazás-integráció

- b.) Határőrség ügymenet-támogató rendszerének a megvalósítása
- c.) BÁH ügymenetet támogató rendszere
- d.) Külföldi személyekkel kapcsolatos, meglévő hazai nyilvántartások SIS kompatibilis adatkommunikációs fejlesztéseiről szóló tanulmány készítése
- e.) Meglévő ujjlenyomat nyilvántartás bővítése és egységesítése
- f.) Külföldi személyekkel kapcsolatos irattárak elektronikussá tétele
- g.) Informatikai központok telepítése a másodlagos adatbázisok kezelésére
- h.) A Határőr informatikai rendszer rendelkezésre-állási képességének növelése

A jóváhagyott Phare támogatás összege: 6 millió €, költségvetési társfinanszírozás: 5 millió €.

A COP'2003 projekt az illegális bevándorlás és a szervezett bűnözés elleni küzdelem megerősítését segíti elő. A határőrségi bevetés-irányítási rendszer alapjainak továbbfejlesztése, a már meglévő elemek rendszerbe állítása kiemelt prioritás. Az „Illegális migráció és szervezett bűnözés elleni harc” elnevezésű projekt fő elemei a Határőrség vonatkozásában a következő:

A „Checknet” program infrastrukturális háttérét biztosító határőrségi bevetés-irányítási rendszer továbbfejlesztése. A projekttel kapcsolatos tárgyalások még folyamatban vannak. Az igényelt Phare támogatás összege: 5,6 millió €, ugyanennyi költségvetési társfinanszírozással.

A COP'97 program keretében összesen 1.145.246 €, COP'98 program keretében 2.621.849 €, COP'99 program keretében 10.536.000 € támogatást kapott. A COP 2000 program keretében 10,4 millió €-s összegből 366.103 € értékű eszköz került a Határőrség használatába.

Mindezek mellett a Határőrség a részére jóváhagyott költségvetésből 2002-ben több mint 10 millió forint értékben Schengen-kompatibilis határátléptető bélyegzőket szerzett be és megkezdte a PA-63 mintájú pisztolyok cseréjét, melyre az elmúlt években több mint 70 millió forintot fordított.

A Határőrség egyik legfontosabb, távközlésének hálózatfejlesztési stratégiai célja egy olyan integrált szolgáltatású digitális távközlő hálózat létrehozása, amely megalapozza az európai uniós működési rendnek – különös tekintettel a Schengeni Információs Rendszer kommunikációs feltételeire – megfelelő távközlési infrastruktúrát.

A COP'98 társfinanszírozási programból, valamint a Határőrség költségvetéséből finanszírozott (összeségében mintegy 2,1 milliárd forint) projektek a Határőrség távközlő hálózatának korszerűsítésére irányultak, amely megfelelően integrálható a Belügyminisztérium egységes digitális hálózatába. Elsődleges feladat a működési feltételek biztosítása. A PHARE és COP programok eredményesen szolgálták a Határőrség felkészülési feladatait. A tervszerű fejlesztések mellett kiemelt figyelmet kell fordítani a működési költségek garantálására, az amortizációs cserék tervszerű megvalósítására.

A Határőrség létérdeke, hogy a mindenkorai költségvetés a szervezet üzemeltetési-működtetési költségeit az aktuális elvárás és feltételrendszer alapján, a személyi juttatásokat pedig maradéktalanul biztosítsa. A technikai fejlesztésekhez, amortizációs cserékhez, beruházásokhoz, képzés- oktatásfejlesztéshez szükséges forrásokat a szervezet részben a közösségi alapokból pályázatok útján teremti elő. Ezzel teljesülnek az EU és a schengeni elvárások, a költségvetés ésszerű tehermentesítése és a feladatok hatékony végrehajtása.

3.3 Határőrség irányítása, vezetése a gazdálkodás szempontjából

A belügyminiszter a Kormánynak a Határőrség feladatainak végrehajtásáért felelős szakminisztere. Irányítja a Határőrség költségvetési gazdálkodását, az országos parancsnok javaslatára jóváhagyja a Határőrség fejlesztési terveit, továbbá a Határőrség gazdálkodása tekintetében célszerűségi és eredményességi ellenőrzést végez. A Kormány felhatalmazása alapján konfliktus- és menekültügyi veszély esetén intézkedik a határőr erők ideiglenes átcsoportosítására. A belügyminiszter a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott hatáskörben egyedi utasítást a Határőrség részére csak az országos parancsnok útján adhat. A Hőr. tv. alapján a Határőrséget az országos parancsnok vezeti, aki szolgálati előljárója a Határőrség személyi állományának. A Határőrség rendvédelmi szerv, alapvető feladata az államhatár őrzése, rendjének fenntartása, rendészeti feladatait a Hőr. tv. rendelkezései, valamint a rá vonatkozó más törvények és jogszabályok alapján

hajtja végre. A Határőrség rendészeti és bűnüldözési feladatokat hajt végre, melyet a Hőr. tv. tartalmaz.⁵⁵

A Határőrség gazdálkodásának irányítását a Magyar Köztársaság éves költségvetéséről szóló törvény által meghatározott fejezetrendhez igazodóan a XI. fejezet, a Belügyminisztérium látja el. Feladataikat a központi költségvetés államháztartási alrendszer részeként elsősorban az államháztartásról szóló, többször módosított államháztartási törvény és annak végrehajtási rendeletei határozzák meg. A belügyminiszter a Belügyminisztérium fejezethez tartozó költségvetési szervek egységes gazdálkodásának szabályozása érdekében – az állami feladatellátás szakmai irányítására, szervezésére, szabályozására, ellenőrzésére kiterjedő feladatai mellett ellátja az azzal kapcsolatos költségvetési, gazdálkodási-tervezési, előirányzat-gazdálkodási, előirányzat-módosítási, beszámolási, pénzügyi, ellenőrzési teendőket – a gazdálkodásra vonatkozóan utasítást adott ki.

A Határőrség a Belügyminisztérium fejezet 6. címe, amelyhez két alcím tartozik:

- Határőrség Országos Parancsnokság,
- határőr igazgatóságok

A Határőrség az előírt gazdasági feladatait gazdálkodó szervezetei útján látja el. A Határőrség szervezési és állománytáblázata, az SzMSz-e az ügyrendje és a munkaköri

⁵⁵ 22. § (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 határátkelők helyek 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 a 21. § (2) bekezdésében meghatározottakon túl 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; *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.

leírások tartalmazzák a gazdasági szervek felépítését, jogállását, valamint a beosztásokhoz kötődő feladatellátás rendjét.

A Határőrségi cím költségvetését – a költségvetési szervek költségvetési tervjavaslatai és adatszolgáltatásai alapján – a Közgazdasági Főosztály állítja össze a Pénzügyminisztérium és a Belügyminisztérium által kiadott útmutató alapján.

A Határőrség a költségvetési tervezés, a kincstári költségvetés összeállításánál és a költségvetési gazdálkodás során:

- a.) tájékoztatást ad a kiadási és bevételi keretszámokról, a fejlesztés fő irányairól,
- b.) rögzíti a báziskorrekciókat, továbbá a tervezés évében megvalósult előirányzat-változásoknak a tervezés irányzámaiban való számbavételi lehetőségét, illetve módját,
- c.) intézkedik a költségvetési szervek közötti feladatok, illetőleg előirányzatok átcsoportosításáról,
- d.) gondoskodik az előírt nyomtatványok és programok továbbításáról,
- e.) felülvizsgálja a részére beküldött költségvetési javaslatokat,
- f.) a költségvetési szervek bevonásával véglegesíti a tervjavaslatot,
- g.) irányítja a kincstári költségvetés készítését.

3.3.1 A költségvetési irányítás, gazdálkodás rendje

A Határőrség költségvetési szervei a gazdálkodással összefüggő feladatokat a jogszabályokban, az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben és 2001-ben jóváhagyott gazdálkodási szabályzatban meghatározottak alapján végzi.

A Határőrség költségvetési szerveinek besorolása a Belügyminisztérium Gazdálkodási szabályzata (továbbiakban BM GSZ)⁵⁶ 1. sz. függelék, és az SzMSz alapján: az Országos Parancsnokság teljes jogkörrel rendelkező, önállóan gazdálkodó költségvetési

⁵⁶ 25/2002 (BK. 18) BM utasítás a Belügyminisztérium fejezet gazdálkodási szabályzatának kiadásáról, és a 15/2004 (BK. 13) BM utasítás a Belügyminisztérium fejezet költségvetési gazdálkodás rendjéről kiadott gazdálkodási szabályzat.

szerv, a határőr igazgatóságok⁵⁷ a gazdálkodás megszervezésének módjára tekintettel önállóan gazdálkodó, az előirányzatok feletti rendelkezési jogosultság szempontjából teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szervek. Az Országos Parancsnokság és az igazgatóságok, mint önállóan gazdálkodó költségvetési szervek meghatározott pénzügyi-gazdasági feladataikat a gazdálkodási szabályzatban foglaltak szerint látják el. Az Országos Parancsnokság és az igazgatóságok szervezeti felépítését az SzMSz és a hatályos szervezeti állománytáblázat tartalmazza.

3.3.2 A Kincstári vagyongazdálkodás

A Határórség önállóan gazdálkodó költségvetési szervei, mint vagyonekezelők kincstári vagyonnal gazdálkodnak. A Határórség az Áht. 109/B. §-ban definiált kincstári vagyoni körbe tartozó vagyonnal a vagyonekezelőnek a jogszabályi előírások és a Magyar Állam tulajdonosi jogait képviselő Kincstári Vagyoni Igazgatósággal (továbbiakban: KVI) kötött „Vagyonekezelési Szerződés” és a gazdálkodás szabályzata előírásai alapján gazdálkodik. Az Országos Parancsnokság és a határőr igazgatóságok – mint vagyonekezelői joggal rendelkező központi költségvetési szervek vagyonekezelői joga az Áht. 109/F. § (1) bekezdése alapján 1996. január 1. napjával keletkezett. A Határórség költségvetési szerveinek feladataik ellátásához szükséges ingatlanok, berendezések, felszerelések, járművek, készletek és egyéb anyagi és immateriális javak és követelések képezik a kincstári vagyont (2-3. sz. melléklet). Az Országos Parancsnokság és a határőr igazgatóságok külön-külön vagyonekezelői szerződést kötöttek a Magyar Állam tulajdonosi jogait képviselő KVI-vel. A szerződések célja a kincstári vagyonnal való szakszerű gazdálkodás elősegítése. A Határórség kincstári vagyont az Áht. 109/D. § (3) bekezdés a), b) és c) pontja szerinti eljárások keretében versenyeztetés útján értékesítette. A Határórség a kezelésében lévő és feladatai ellátásához feleslegessé vált gépeket, felszereléseket, járműveket, készleteket 15 M Ft egyedi könyv szerinti bruttóérték-határig saját hatáskörben, 15 M Ft felett a kincstári vagyon értékesítésére vonatkozó szabályok szerint értékesíti. A vagyonekezelésében lévő és működésükhöz feleslegessé vált ingatlanokat az éves költségvetési törvény alapján felajánlja a KVI-nek más állami feladat ellátásának biztosítására. Az ingatlanvagyon megszerzésének, bérbe adásának, értékesítésének,

⁵⁷ A Belügyminisztérium fejezethez tartozó költségvetési szervek gazdálkodási jogkör szerinti besorolásáról, egyes költségvetési szervek középírányító szervként történő elismeréséről, a gazdálkodási jogosítványok megosztási rendjéről szóló 23/2002. (IX. 10.) BM rendelet gazdálkodás megszervezésének módjára tekintettel önállóan gazdálkodó, az előirányzatok feletti rendelkezési jogosultság szempontjából teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szervek közé sorolta a határőr igazgatóságokat.

cseréjének, vagyonkezelői jogának átruházásának, megterhelésének nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségének szabályait a gazdálkodási szabályzat tartalmazza.

3.3.3 A Határőrség költségvetési tervezés rendje

A biztonságos működés csak körültekintő, számvetésekkel alátámasztott költségvetés tervezéssel alapozható meg. A költségvetés tervezése a tervévre vonatkozó előirányzatok (bevételi, kiadási) kimunkálása, összeállítása.

A költségvetés – közgazdasági szempontból – pénzügyi terv, amely tartalmazza a feladatkör ellátásához szükséges bevételeket és felhasználási jogcímekeket a tervezés időtartamára. Formailag a jövőre vonatkozó legjelentősebb terv, amely szisztematikusan tagozódik, és mérlegként kerül publikálásra. Mivel törvény 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 jelenleg alkalmazott 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-előirányzat és előirányzat-többletből áll. Az alap-előirányzat a tervét megelőző év eredeti előirányzatának szerkezeti változásokkal és szintre hozásokkal módosított összege.

„Az államháztartás tervezési gyakorlatában a korrigált bázisalapú tervezés módszerét alkalmazzák. A korrigált bázis elsősorban az időszakban bekövetkező inflációs hatások mérséklésére ad lehetőséget, a Kormány által elfogadott, előirányzat-csoportonként külön mértékben meghatározott automatizmusok figyelembevételére, amelyet százalékos mértékben tartalmaznak a költségvetési irányelvek. Azonban a magyar államháztartási gyakorlatban 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 jellemző.”⁵⁸ A

⁵⁸Faggyas Zoltán: A Határőrség feladatrendszerében és szervezeti felépítésében 1989 óta bekövetkezett változások gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzése, a határőr gazdálkodás korszerűsítésének kutatása és tudományos vizsgálata. (Doktori értekezés [2004] 68. old.)

módszer alkalmazásának előnye, 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 alakíthatóak és a külső szemlélő számára is könnyen összehasonlíthatóak. 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 a 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 előirányzati kiadási és bevételei többlet a költségvetési évben jelentkező többletfeladatok ellátására, változatlan feladat mellett az ellátási színvonal tartására, mennyiségi és minőségi fejlesztésekre szolgál. Lehet egyszeri jellegű vagy a következő év költségvetésébe beépülő.

A Határország költségvetési cím éves költségvetését a költségvetési törvény, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv., az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet IV. fejezete és a Belügyminisztérium fejezethez tartozó költségvetési szervek GSZ alapján állítja össze.

A Határország költségvetési cím éves költségvetését a Határország Közgazdasági Főosztálya állítja össze a cím felügyelete alá tartozó alcímek költségvetési javaslatai alapján, majd gondoskodik az országos parancsnoki jóváhagyást követően azoknak a BM Közgazdasági Főosztályára történő felterjesztéséről, egyeztetéséről. Az országos parancsnok - a BM Közgazdasági Főosztály útmutatója alapján - a költségvetés tervezésére belső intézkedést ad ki, amely tartalmazza a kötelezően érvényesítendő követelményeket, módszertant, előírásokat, bevételi és kiadási keretszámokat, az alapfeladatokkal kapcsolatos változásokat. Az éves költségvetési javaslatok és elrendelt jelentések tartalmát, benyújtási határidőit jogszabályok, valamint a PM és a BM költségvetési köriratai,

tájékoztatói, a Határőrség belső jelentéseit és azok elszámolási rendjét pedig a határőrség országos parancsnokának az éves gazdálkodás viteléről szóló intézkedése szabályozza.

A tervezés alátámasztásához a határőr igazgatóságokkal, a gazdálkodó főosztályokkal, osztályokkal a Határőrség Közgazdasági Főosztály egyeztetést kezdeményez, tőlük információt kér. A tervezés alátámasztására szükségleti terveket készítenek, amely a normák, jogszabályok, tapasztalati adatok alapján teljes részletességgel tartalmazza a várható kiadásokat, melyek összeállításáért az Országos Parancsnokság, illetve a határőr igazgatóságok gazdasági vezetői felelnek. A szükségleti terveket úgy állítják össze, hogy azok alapot nyújtanak az elemi költségvetés összeállításához. Az Országos Parancsnokság a költségvetés visszaigazolásától számított legkésőbb 15 napon belül visszaigazolta az igazgatóságok költségvetését.

A központi és a területi szervek költségvetési tárgyalásán jegyzőkönyvben rögzítik:

- a. létszám- és bér gazdálkodást, a közbeszerzéseket,
- b. a szakmai prioritásokat, a fejlesztési lehetőségek kérdéseit,
- c. a tárgyi eszköz beszerzések rendjét,
- d. a lakástámogatással kapcsolatos feladatok rendjét,
- e. az igazgatóságokkal egyeztetett ingatlanfelújítási koncepciókat,
- f. az egyéb beruházások igazgatóságokat érintő végrehajtását,
- g. az országos parancsnokság, mint önállóan gazdálkodó költségvetési szerv előirányzataiban jóváhagyott feladatokat,
- h. a feladatváltozásokhoz kapcsolódó finanszírozási változások körét és a tárgyalás során felmerült kérdéseket, illetve változásokat.

A tárgyalás során az előző év hasonló időszakában felvett jegyzőkönyvtől eltérő adatokról, feladatváltozásokról, finanszírozási változások köréről a tárgyaló felek részletes, dokumentumokkal alátámasztott újabb jegyzőkönyvet készítenek.

A határőr igazgatóság az Országos Parancsnokság által központilag tervezett termékekről, szolgáltatásokról (előirányzatokról) szükségleti tervet készített, amely az igényelt termék, szolgáltatás megnevezését, mértékegységét, mennyiségét és értékét tartalmazta. A központi tervezésű termék-, illetve szolgáltatáskörön kívül eső tervezésre

vonatkozóan költségvetési tervjavaslatot állítottak össze az érvényben lévő normák alapján. A feladatrendszerekben bekövetkezett változás és azok költségvonzata a szöveges indoklásban tételesen szerepelt. A határőr igazgatóságok a szükségleti terveket az Országos Parancsnokság szakmai főosztályainak, osztályainak küldték meg, amelyek felülvizsgálat és összesítés után továbbították a Közgazdasági Főosztálynak. A felhalmozási kiadások körébe tartozó tárgyi eszköz beszerzést az önálló költségvetési szervek szükségleti tervei alapján a költségvetési terv elkészítésével egyidejűleg tervezték meg.

A határőr igazgatóságok a jóváhagyott és visszaigazolt költségvetési előirányzatok alapján elkészítették elemi költségvetésüket és azokat jóváhagyásra felterjesztették. Az éves költségvetési tervezés határidejét az országos parancsnokságnak úgy kellett megállapítania, hogy a fejezet által meghatározott benyújtási határidőig 5 nap állt rendelkezésére a kiadott táblázatok belső összefüggései, a tervezés követelményrendszere, a létszám- és bérigazgatás követelményeinek felülvizsgálatára.

3.3.4 Beszámolás rendje

A Határőrség költségvetési cím éves beszámolóját a naptári évről december 31-i fordulónappal állítja össze a cím felügyelete alá tartozó alcímek beszámolóinak alapján, majd gondoskodik az országos parancsnoki jóváhagyást követően azoknak BM Közgazdasági Főosztályára történő felterjesztéséről, egyeztetéséről. A Határőrség önállóan gazdálkodó költségvetési szervei - Kincstár által megküldött kincstári költségvetési beszámoló alapján - egyeztetést hajtanak végre a kincstári számlák egyenlegére és forgalmára, valamint a kiemelt előirányzatok aktuális összegére és az előirányzatok teljesítésének összegére vonatkozóan. Az eltérés dokumentumát a beszámoló benyújtásával egyidejűleg megküldik a BM részére.

A Határőrség a pénzügyi fedezet ellenjegyzése, az utalványozás, valamint a kincstári utalás előtt kötelezően vizsgálja tranzakciós kódokként a pénzügyi fedezet meglétét.

A Határőrség elemi költségvetését cím, alcím szerint összesítve a tárgyév február 10-ig megküldi a BM részére, ahol elvégezik az elemi költségvetések felülvizsgálatát, továbbá gondoskodik a Határőrség felé történő visszaigazolásról. A Határőrség elemi költségvetés készítésére kötelezett szervei elkészítik a gazdálkodásukról és az előirányzatok

felhasználásáról június 30-ai fordulónappal a féléves, december 31-ei fordulónappal az éves költségvetési beszámolót. A beszámolási kötelezettség a költségvetési előirányzatok alakulására, teljesítésére, a vagyoni, pénzügyi és létszámhelyzet, költségvetési feladatmutatók és normatívák alakulásának elszámolására, valamint a meghatározott egyéb témakörökre terjed ki. Címszinten az Országos Parancsnokság megküldi az összesített beszámolót a BM-nak. A költségvetési beszámoló teljesítésére kötelezett központi és területi szervek zárszámadást készítettek, amelyek részletes tartalmi és formai követelményeit a BM fejezet határozta meg.

A Határőrség gazdálkodását a jogszabályi, fejezeti irányítás eszközein túl belső gazdálkodási szabályzat határozta meg. A költségvetési gazdálkodás vitelére évenként az Országos Parancsnokság gazdálkodási köriratot adott illetve ad ki. A pénzügyi források gazdaságos, takarékos felhasználása érdekében jelentkező szűkös lehetőségek miatt a határőrség országos parancsnoka évenként szigorító intézkedéseket vezetett be a költségvetés teljesítése érdekében. A 2. fejezet 2. pontjában tárgyalt kincstári rendszer bevezetését követően az utóbbi évekig a Határőrség költségvetési gazdálkodása során folyamatosan megőrizte likviditását (4-8. sz. melléklet), feladatait a szűkös források adta lehetőségekhez igazítva, adósságállomány felhalmozása nélkül teljesítette, emiatt eredetileg tervezett feladatainak egyik hányadát egyáltalán nem, másik hányadát csak részben hajtotta végre.

A Határőrség alapfeladata végrehajtásának finanszírozása, a személyi állomány járandóságainak biztosítása, a rendelkezésre álló költségvetési források keretei között történt, figyelembe véve a határőr igazgatóságok feladatainak eltolódásait, a jelentkező migrációs irányokat és az EU által megfogalmazott elvárásokat.

3.4 A Határőrség költségvetési gazdálkodásának elemzése

Az Országgyűlés határozatban⁵⁹ rendelkezett a Határőrség átalakításáról, állományából a hadkötelezettség alapján sorkatonai szolgálatot ellátók kivonásáról, hivatásos határőrízet megvalósításáról. A részletes szabályokat megállapító határozat szerinti az átállást mintegy kétéves időszak alatt (1997. május 31. - 1999. december 31.) eredményesen végrehajtották, egyes egységek megszűntek, más szervezeti egységeknél funkcióváltás következett be (2141/1997. (V. 30.) Korm. határozat). A megszűnő

⁵⁹ 73/1997. (VII. 17.) Ogy. Határozat a Határőrség fejlesztésének irányairól

igazgatóságok személyi állományából elsősorban a határ őrizetét közvetlenül ellátókat más igazgatóságokhoz irányították át, nem volt jelentős – egyes igazgatóságok létszámához viszonyítva - a nyugállományba vonultak, illetve a szolgálati viszonyukat megszüntetők száma. A Jelenlegi létszámot a 7/2000 OGY. (II. 16.) határozattal módosított a fegyveres erők részletes bontású létszámáról szóló 124/1997 (XII. 18) OGY. határozat tartalmazza. A tényleges létszámot és annak változását a 9. sz. melléklet tartalmazza.

A tervezett EU belső határokat figyelembe véve a jogi személyiségű határőr igazgatóságok számát a feladatok átrendezésével csökkentették (Zalaegerszeg, Sopron), a határszakasz őrzését a csatlakozó igazgatóságokhoz telepítették. Az államhatár őrizetét, felügyeletét továbbiakban 10 határőr igazgatóság végzi, köztük a budapesti, amely alapvetően a Ferihegyi repülőtéren látja el feladatait. Az átszervezésekkel - megítélésem szerint - a határőrizeti munka szakmai színvonala emelkedett. Hatására változott a költségvetés összetétele, a sorállomány ellátására fordított előirányzat - a dologi kiadásból a személyi juttatásra átcsoportosítása - részben fedezetet nyújtott a hivatásos állomány feltöltésének megkezdésére, illetve az állomány illetmények rendezésére.

A Határőrség központi szervezete, az Országos Parancsnokság önállóan gazdálkodó szervezet, e jogkörében végzi a költségvetési cím, valamint az alcím gazdálkodási tevékenységét, és ellátja az alárendeltségéhez tartozó igazgatóságok szakmai felügyeletét és irányítását.

3.4.1 A Határőrség működése, gazdálkodása⁶⁰

A Határőrség 1999. évi eredeti költségvetési kiadási előirányzata 21.432,9 M Ft, módosított előirányzata 24.935,6 M Ft, teljesítés 24.087,4 M Ft. A bevételi előirányzata 461,9 M Ft, teljesítés 763,9 M Ft. (6. sz. melléklet) A kiadási előirányzat módosításának oka a 600,0 M Ft-os támogatói emelés a határregisztrációs rendszer kialakításra, valamint 2.474,6 M Ft az orosz államadósság keretében beérkező eszközök ellentételezésére. A 2000. évi eredeti költségvetési kiadási előirányzata 22.436,7 M Ft, módosított előirányzata 24.180,3 M Ft, teljesítés 23.882,7 M Ft. Bevételi előirányzata 489,6 M Ft, módosított előirányzata 1.257,8 M Ft, teljesítés 1.150,6 M Ft. (6. sz. melléklet) A 2001. évi eredeti

⁶⁰ Az előirányzatok alakulását a mellékletek tartalmazzák. A szöveges értékelést azért 1999 évtől kezdtem, mert az volt az a „tisztá” költségvetési év ahol az összehasonlítás a sorállományú költségek nélkül valósítható meg.

költségvetési kiadási előirányzata 27.538,5 M Ft, ami 22,7 %-kal volt több az előző évinél, a módosított előirányzata 27,9 %, a teljesítés 26 % növekedést mutat. Bevételi előirányzata teljesítés 100,3 %-os növekedést mutat. (7. sz. melléklet)

A 2002. évi eredeti előirányzat 13 %-kal 3.591,5 Ft-tal volt több az előző évinél, a módosított előirányzat 28,3 %-kal és a felhasználás 27,1 %-kal 9.221 Ft-tal volt több. Ennek oka a létszám bővítés, a bérfejlesztés és a minimálbéremelés forrásszükséglete valamint a védelmi feladatok fedezetéül szolgáló többletforrás volt. (7. sz. melléklet) A 2003. évi eredeti előirányzat 40.134,7 M Ft volt, ami az előző évi eredeti előirányzatnál 28,9 %-kal, de a teljesítésnél csak 1,4 %-kal volt több. A teljesítés 39.668,- M Ft volt, ami az előző évihez viszonyítva 0,2 %-os növekedést mutatott (8. sz. melléklet). A 2004. évi eredeti előirányzat 39.549,4 M Ft volt, ez az előző évi eredeti előirányzatnál 1.5 %-kal volt kevesebb. A teljesítés 42.053,1 M Ft volt ami az előző évi teljesítéshez viszonyítva 6 %-os növekedést mutat.(8. sz. melléklet)

A Határőrséget évek óta racionális és visszafogott gazdálkodás jellemezte. Szigorú gazdálkodással és elszámoltatással, szükség szerű beavatkozásokkal, a kiadási előirányzatok különböző szintű módosításával (10. sz. melléklet) a likviditást fenntartotta, jelentősebb adósságállomány nélkül végezte feladatát az utóbbi évekig. Az szervezet működését az alulfinanszírozottság jellemezte, melynek alapvető oka, hogy a feladatok költségigényét nem követte a PM által előírt bázisszemléletű tervezés. A költségvetési irányszámok nominálisan növekedtek, de ezt nem követte reálérték-növekedés, amely negatív kihatással volt az alapfeladat követelményszintű végrehajtására. A fennálló problémákat tovább gerjesztette a törvények, egyéb jogszabállyal elrendelt többletfeladatok finanszírozásának elmaradása. Ezeket a feladatokat a Határőrségnek el kellett látnia, de a megfelelő pénzeszközöket nem mindig biztosították.

A Határőrség a 2000. évet már több finanszírozási problémával kezdte, az év elején ismeretes volt, hogy a jóváhagyott költségvetésből csak az alapfeladatok voltak finanszírozhatók az előző évi szintnek megfelelően. További feszültséget okozott, hogy a jogszabályokban meghatározott feladat növekményeinek előirányzatvonzatait a Határőrség kérése ellenére a 2000. évi költségvetés nem tartalmazta. Emiatt a működési- és dologi kiadások belső arányai tovább romlottak a dologi kiadások terhére (6. sz. melléklet), és nem utolsósorban feszültséget generált azon automatizmusok hiánya, amelyek az inflációs

hatások ellentételezését szolgálta volna. A probléma kiemelten jelentkezett a Hőr. tv. esetében. A Határőrség gazdálkodását az jellemezte, hogy egyrészt nehezen tudták kezelni a többéves alulfinanszírozottság áthúzódó hatásait, másrészt az úgynevezett célfinanszírozás 2000-ben is csak részlegesen valósult meg, ez a bérfejlesztésre és az egészségügyi hozzájárulásra vonatkozott. A többi előirányzat visszaigazolása nem feladatcentrikusan, hanem bázisszemlélettel történt.

A létszám és bérgazdálkodás terén a személyi juttatások volumene 1999-2000-ben nem adott lehetőséget létszámfejlesztésre. Ismerve a külső határokon az alapfeladat végrehajtásának EU elvárásait, ez problémát okoz a munkaerő beáramlása szempontjából. Az éves személyi juttatás előirányzat növekménye csak a bérfejlesztést fedezte. Finanszírozási problémaként jelentkezett a távolléti díjak visszamenőleges kifizetése, amelyre a Határőrség semmilyen forrással nem rendelkezett. A személyi juttatások 1999. évi eredeti előirányzata 11.086,0 M Ft, módosított előirányzata 11.826,1 M Ft, a teljesítés 11.833,0 M Ft volt. 2003. évi személyi juttatás eredeti előirányzata 23129,4 M Ft, a módosított előirányzata 25.759,9 M Ft a teljesítés 25.631,9 M Ft. A növekmény biztosított fedezetet a bérfejlesztésre és közel 2000 fő felvételére. (3-5. sz. melléklet) 2004. évi személyi juttatás eredeti előirányzata 26.237,1 M Ft, a módosított előirányzata 28.677,8 M Ft a teljesítés 28.801,1 M Ft volt, ami az 1999. évi teljesítéshez viszonyítottnan 12,5 %-os növekedést mutat (8. sz. melléklet)

A dologi kiadások területén a fellépő feszültségek már a szervezeti működőképességet veszélyeztették. Az 1999. év központi céltartalék elvonása (519,9 M Ft.) miatt a felhalmozási kiadásokból pótolták a hiányt. A dologi kiadások 1999. évi eredeti előirányzata 3.467,3 M Ft, módosított előirányzata 3.667,9 M Ft, teljesítés 3.534,9 M Ft volt. A teljesítés mértékét emelte, hogy az USA-tól technikai eszközfejlesztésre átvett 193,4 M Ft-ból 143,0 M Ft került felhasználásra. A dologi kiadások 2000. évi eredeti előirányzata az 1999. évi felhasználás 77,5 %-a (a módosított előirányzat 99,3 %-a) került biztosításra, a felügyeleti szerv figyelmen kívül hagyta az előző évi finanszírozási feszültségeket. Ezen előirányzatokat érintették legsúlyosabban a feladat meghagyása mellett az előirányzat-elvonások, valamint az évek óta tartó, inflációs mértéket el nem érő feladat-finanszírozás. A kiemelt előirányzat abszolút értékben 730,0 M Ft-tal csökkent (6. sz. melléklet). 2003. évben a dologi kiadások volumene az előző évihez viszonyítottnan 5,4 %-kal nőtt. Ez évi eredeti előirányzat 6.153,4 M Ft, módosított előirányzat 4.567,7 M Ft,

teljesítés 4.510, 9 M Ft volt. A 2004. év eredeti előirányzata 33 %-kal, módosított előirányzata 7.4 %-kal, teljesítése 9,4 %-kal 422.2 M Ft volt kevesebb az előző évinél (7-8. sz. melléklet).

A felújítási és felhalmozási kiadás előirányzata az évek során folyamatosan csökkent más kiemelt előirányzatoknál jelentkező hiányok pótlása miatt. Ennek következtében az EU csatlakozáshoz kötődő beruházások bizonyos része elhagyásra került. Felújítási kiadásokra 1999-ben 460,8 M Ft-ot, 2000-ben 456,2 M Ft-ot, 2001-ben 922,1 M Ft-ot, 2002-ben 923,6 M Ft-ot, 2003-ban 222,6 M Ft-ot, 2004-ben 129,1 M Ft-ot fordítottak. Az ingatlan-felújításokban kiemelten szerepeltek a közösségi szállásokra fordítható összegek. (6-8. sz. melléklet)

A beruházások előirányzata évek óta jelentősen csökkent, pl. az 1999. évi központi beruházási előirányzat összege még a 3 évvel korábbi összeg 60 %-át sem érte el, mindössze mintegy 180,0 M Ft-ot tett ki. Az intézményi beruházásokra fordítható előirányzat csak az amortizációs cserék töredékét fedezte (kb. 20 %-ban), nem nyújtott fedezetet az elmaradt beszerzések megvalósítására. (5-6. sz. melléklet)

A felhalmozási kiadások 1999. évi eredeti előirányzata 1.874,6 M Ft, módosított előirányzata 4.466,5 M Ft, a teljesítés 4.311,8 M Ft volt. 2000. évben az eredeti előirányzat 1.541,9 M Ft, a módosított előirányzat 2.562,6 M Ft, (az 1999. évi 57,4 %-a) a teljesítés 2.561,1 M Ft volt. 2001. évben eredeti előirányzat 2.888,6 M Ft, módosított előirányzat 3.961,2 M Ft, a teljesítés 3.337,9 M Ft. 2002. évben az eredeti előirányzat 3.188,6 M Ft és teljesítés nem volt. 2003. évben az eredeti előirányzat 3.325,9 M Ft, módosított előirányzat 917,1 M Ft, teljesítés 900,0 M Ft. (6-8 sz. melléklet) 2004. évben az eredeti előirányzat 601,0 M Ft, módosított előirányzat 610,4 M Ft, teljesítés 481.8 M Ft volt. A fentiekben leírt előirányzatok és felhasználások hatással voltak az immateriális javak és tárgyi eszközök elhasználódására és használhatósági fokára is. (11. sz. melléklet)

A saját bevételek esetében jelentős ingadozás tapasztalható. A sorállomány kivonását követően feleslegessé vált ingatlanok, tárgyi eszközök jelentős része már az elmúlt évek során értékesítésre került, melynek következtében nehézséget okozott az előírt bevételek teljesítése. A saját bevétel módosított előirányzata 1999-ben 3.642,4 M Ft, 2000-ben 1.257,8 M Ft, 2001-ben 935,1 M Ft, 2002-ben 701,5 M Ft, 2003-ban 1.024,4 M Ft,

2004-ben 1.757,3 M Ft volt. A teljesítés 1999-ben 528,0 M Ft, 2000-ben 518,2 M Ft, 2001-ben 1.038,1 M Ft, 2003-ban 953,3 M Ft, 2004-ben 1.559,9 M Ft volt. (6-8. sz. melléklet)

3.4.2 A feladatok és források összhangja

A Határőrség költségvetése nominálisan növekedett, de azt nem követte reálérték-növekedés. A gazdálkodás további korlátját jelentette a jogszabályban meghatározott többletfeladatok (pl. fedett nyomozók alkalmazása, valamint a fedőintézmények létesítése) finanszírozásának elmaradása. A feladatok és az erőforrás összhangja a feladatfinanszírozás és az automatizmus hiányából adódóan nem valósulhatott meg. A többéves alulfinanszírozottság áthúzódó hatásait nehezen tudták kezelni (az előirányzatok a feladatok költségigényét nem követték) A költségvetés belső arányai a dologi kiadások terhére kedvezőtlenül módosultak, feszültséget generált azon automatizmusok hiánya, amelyek az inflációs (árváltozás stb.) hatások ellentételezését szolgálták volna. (4-8. sz. melléklet)

A Határőrség költségvetési cím éves költségvetését, a cím felügyelete alá tartozó alcímek költségvetési javaslatai alapján a Közgazdasági Főosztály állítja össze, az országos parancsnoki jóváhagyást követően gondoskodik a felügyeleti szerv részére való megküldéséről.

A kapott útmutatók (PM, BM) alapján kiadott intézkedés segítette a költségvetés tervezését a területi szerveknél, amelyek kötelezően érvényesítendő követelményeket, a módszertant, a bevételi és kiadási keretszámokat, az alapfeladatokkal kapcsolatos változásokat tartalmazták. A határőr igazgatóságok a feladatok ismeretében a jogszabályok, belső normák, tapasztalati adatok alapján összeállítja terveit, ezek részletesen tartalmazzák a kiadásokat, a gazdálkodó főosztályok, és egyéb területektől bekért információk pedig segítik a tervek megalapozásában a Közgazdasági Főosztályt.

A határőr igazgatóságok szükségleti terveket állítanak össze az országos parancsnokság által központilag tervezett felhalmozási kiadás, tárgyi eszköz beszerzés előirányzat vonatkozásában, amely alapul szolgál az elemi költségvetés összeállításához (tartalmazza a feladatrendszerben bekövetkezett változást, azok költségvonzatát - szövegesen tételesen indokolták).

A területi szervek költségvetésének visszaigazolását szabályozott keretek között hajtják végre, azokat tervtárgyalás előzti meg. A költségvetésben az országos parancsnokság figyelembe veszi az előző évi, költségvetési tárgyalási jegyzőkönyvben rögzített feladatváltozásokat, az okmányokkal alátámasztott információkat, melyeket szintén jegyzőkönyvben rögzítenek. Tartalmaz továbbá a létszám- és bérigazgatási, közbeszerzési kötelezettséget, a szakmai prioritásokat, a fejlesztéseket, a tárgyi eszköz beszerzések, a munkáltatói támogatással kapcsolatos feladatok rendjét, az egyeztetett ingatlanfelújítási és beruházási elképzeléseket. A költségvetési gazdálkodás vitelét az évenként kiadott gazdálkodási körirat segíti a jogszabályi előírások, a fejezeti irányítás eszközei, valamint a Határőrség gazdálkodási szabályzata figyelembe vételével.

Az igazgatóságok felé érvényesítik a költségvetési beszámoló részletes tartalmi és formai követelményeit, amelyet a BM fejezet határozott meg. A naptári évről összeállított, a cím felügyelete alá tartozó alcímek beszámolóit, a Kincstár által megküldött kincstári költségvetési kimutatástól való eltérések indoklásával, országos parancsnoki jóváhagyást követően küldik meg a felügyeleti szerv részére.

A költségvetési kiadások engedélyezésénél a bevételi elmaradás lehetőségével is számoltak, "bevételfüggetlen" kiadásokat határoztak meg, amelyek feltételeként az intézményi bevételek teljesítését határozták meg (2000. év végén mintegy 114,6 M Ft-os bevétel nem teljesült). A feladatok teljesítése érdekében a források gazdaságos, takarékos felhasználását az egyes években bevezetett szigorító intézkedések segítették, figyelemmel kísérték az igazgatóságok fizetőképességét. Az éves feladattervben meghatározott feladatokat a szűkös források adta lehetőségekhez igazítva, az utóbbi évekig adósságállomány felhalmozása nélkül hajtották végre.

A felújítási és felhalmozási kiadási előirányzat nem követte a szükségletet, emiatt az EU csatlakozás által megkövetelt beruházásokat is halasztani kellett (az 1999. évi központi beruházási eredeti előirányzat összege nem érte a 3 évvel korábbi összeg 60 %-át). Kiemelten szerepeltek ingatlan felújításokban, a közösségi szállásokra fordítható összegek (felújításra 1999-ben 460,8 M Ft-ot, 2000-ben 456,2 M Ft-ot fordítottak). Az intézményi beruházások előirányzata és felhasználása 2002-ig viszont jelentősen emelkedett, ami biztosította az európai uniós felkészüléshez szükséges fejlesztések költségvetési előirányzatát. (6-8. sz. melléklet)

3.4.3 A létszám helyzete és a humán erőforrás gazdálkodás problémái

A jelenlegi legmagasabb létszámot az országgyűlés határozatban állapította meg, amelynek feltöltéséhez külön forrást nem rendelt, azt az éves költségvetés keretei közé utalta. A leendő külső határok tekintetében az EU elvárásai már ismertek, a végrehajtáshoz tervezett létszám feltöltését akadályozta 1999-2000-ben a személyi juttatások előirányzatának hiánya. Az éves személyi juttatás előirányzat növekménye alapvetően a meglévő állomány bérfejlesztését fedezte, a bírósági döntésből adódó távolléti díjak visszamenőleges kifizetésére forrással nem rendelkezett. (4-8. sz. melléklet)

A Határőrségnél szolgálatot ellátó sorállomány létszáma - 1997. január 1-jén - 6.516 fő volt, megszüntetése a felszabaduló költségkeret átcsoportosításával 1.389 fő hivatásos tiszthelyettes felvételét fedezte. A megváltozott feladatrendszerhez igazodva a fegyveres munkakörökre hivatásos tiszthelyetteseket, objektum fenntartására, üzemeltetésére (gépkocsi-szerelő, szakmunkások, éttermi dolgozók, ügyviteli alkalmazottak) közalkalmazotti besorolású munkavállalókat alkalmaztak. A döntés megalapozott volt, a közalkalmazottak alkalmazásának költségvonzata (alapilletmény, közterhek) lényegesen alacsonyabb volt, mint a hivatásos állományé.

A 124/1997. (XII. 18.) OGY határozat megállapította, hogy a Határőrség létszáma - a költségvetési forrástól, illetve BM döntésétől függően elérheti - 14000 főt (szervezetekhez 13367 fő, 488 fő rendelkezési állomány és 145 fő főiskolai hallgató). A költségvetési forrás hiánya is közrejátszott abban, hogy a feltöltöttség a működőképesség alsó határához közelített (71,4 %). (9. sz. melléklet)

A teljes jogú schengeni státus biztosításáig az Országgyűlés által meghatározott létszám átmeneti növelésére sem kerülhet sor, mert akkor a belső határról még nem lesz számottevő átcsoportosításra lehetőség. Ennek költségvetési fedezete még nem látható.

3.4.4 Ingatlangazdálkodás

A Határőrség ingatlanállományának földrajzi elhelyezkedése és összetétele (13-14. sz. melléklet) nem optimális, a leendő külső határokon ingatlanszükséglet jelentkezik. Ugyanakkor pozitívan értékelhető, hogy az átalakítások és felújítások zöme a leendő uniós

külső határokra koncentrálódott, és típussterv figyelembevételével kezdték meg az objektum-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, használhatósági foka csökkent, elhasználódása nőtt. (8-9 sz. melléklet)

A szervezeti változások és a sorállomány kivonásának következtében feleslegessé vált ingatlanok értékesítése leromlott műszaki állapotuk, külső szakértők által elkészített értékbecslésük⁶¹, valamint az értékesítési folyamat bürokratizmus miatt vontatottan haladt. Az ingatlangazdálkodás terén a fő hangsúlyt a továbbiakban a diszlokációs változásokhoz és a feladatrendszerhez igazodó, optimális számú és méretű ingatlanállomány kialakítására kell fektetni.

Az Országos Parancsnokság vagyonkezelői feladatát is a Határőrség kezelésében lévő ingatlanokkal való gazdálkodás feladatainak szakirányítására létrehozott főosztály látja el. A vagyonkezelői jogokat, az ingatlant és a tárgyi eszközöket használó igazgatóságához telepítették, ennek megfelelően kötötték meg a vagyonkezelési szerződéseket a KVI-vel.

A sorállomány kiváltásából, a feladatváltozásból adódóan, illetve az új határőrizeti rendszerben feleslegessé vált ingatlanokat - miniszteri engedéllyel - ütemezetten értékesítik, amelyre - az Országos Parancsnokság és a BM Műszaki Főosztály felügyelete mellett - a KVI-vel kötöttek megállapodásokat. A földhivatali nyilvántartás alapján végrehajtott felülvizsgálatkor a határőr objektumoktól távol eső, nagyobb mennyiségű (777 db) üres területet tártak fel, amelyek vagyonban tartását a feladatok nem indokolták. A korábbi értékesítési tapasztalatokra alapozva az egy hektár alatti földterületeket a KVI részére térítésmentesen átadták.

2000-ben 14 db használaton kívüli felépítményes ingatlant adtak el, szerződéses értéke 108 M Ft volt, 2001-ben 38 db üres, feleslegessé vált felépítményes ingatlanból 11 db-ot 257,0 M Ft-értékben értékesítettek, a bevételeket az előírások betartásával használták

⁶¹ A megállapított bruttó forgalmi érték, - ami alapvetően jogszabályokon és az értékbecslő szakmai hozzáértésen alapszik - nem esik egybe a piaci értékkel. Ebből adódóan és a KVI előírásoknak megfelelő, de bürokratikus ügyintézés miatt újabb egyeztetésekre van szükség.

fel. A szervezeti elemek elhelyezése és a közösségi szállások kialakítása prioritást kapott. Hét közösségi szállást működtet a Határőrség, ebből egyet (Budapesti Határőr Igazgatóság) a Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér Üzemeltető Részvénytársaságtól (jogelőd szervezet Légiforgalmi és Repülőtéri Igazgatóság) bérel. A hivatásos határőrízeti követelményeihez igazodva 1997-től megkezdődött a korábban a sorállományi elhelyezésre használt épületek felújítása, közösségi szállásokká alakítása. A kirendeltségek fejlesztése elmaradt. A határőrőrs épületek átalakítása hivatásos állományú, határőrízeti

kirendeltség funkcióra 80-100 M Ft-os kiadást igényel.

Az állagromlás megállítását szolgálta a 2001-2002-es évekre a felújítási előirányzatok szükségletehez közelítő tervezése, amely jelentősen emelkedett (2001-re 1.265,8 M Ft, 2002-re 1.265,8 M Ft), emellett az utóbbi évre ingatlan beruházásra 509 M Ft-ot terveztek. Az ezt megelőző években az ingatlanállomány állagának romlásához vezetett, az hogy ingatlanbeszerzésre, létesítésre, felújításra fordítható kiadási előirányzat elmaradt a szükséglettől. 1996 és 2004. között 1,2 - 1,5 Mrd Ft/év igényt számszerűsítettek, az éves költségvetésekben ennek mintegy 30-40%-ka állt rendelkezésre. (az évek sorrendjében 461,8 M Ft, 621,8 M Ft, 547,2 M Ft, 674,7 M Ft, 622,0 M Ft, 1.265,8 M Ft, 1.265,8 M Ft, 1.402,1 M Ft, 276,0 M Ft). Ez alól a 2001-2003 év ahol az igényt megközelítette az előirányzat, de 2003-ban az 1.402,1 M Ft eredeti előirányzattal szemben a felhasználás csupán 15,9 %-os volt. (4-8. sz. melléklet)

A 2001 - 2002. évi felújítási és beruházási tervet a közösségi szállás kialakítási program befejezése és a diszlokáció-változás, az Európai Unió és a Schengeni Egyezmény normáinak megfelelő a határőr kirendeltségek kialakítási, felújítási programja motíválta. Kedvező, hogy csökkent a bérlemények száma (140 db, 26000 m²). A 2000. évi felülvizsgálatot követően az Országos Parancsnokság objektumába költöztették a Határőrség képes havi lapjának szerkesztőségét, ami mintegy 5,0 M Ft/év összeggel csökkent a kiadásokat. Egyéb bérlemények után 1997-ig bérleti díjat, valamint üzemeltetési kiadásokat fizettek. 1998-tól a VPOP, MÁV Rt., LRI-vel kötött bérleti szerződéseket követően a Határőrség az általa használt objektumok után az üzemeltetési költséget téríti, bérleti díjfizetési kötelezettsége nincs. Bérleti díjra 1996-ban a 86,0 M Ft-ot, 1997-ben 92,0 M Ft-ot, 1998-ban bérleti díjként csak az LRI részére 40,8 M Ft-ot fizettek ki.

A Schengeni Egyezmény a követelményeket a mélységi határellenőrzésre helyezi. A határőrőrsök objektumai korábban közvetlenül a határvonalra épültek. Ez előre vetíti annak igényét, hogy a Schengeni Egyezményből fakadó követelmények által előírt feladatok megoldásához ingatlanok vásárlása, új objektumok építése válhat szükségessé a feladatok megoldásához (egy kirendeltség 2004. évi árakon 250-300 M Ft-ot kiadást jelentett). Helyszínrajz alapján - 1990-től, mintegy 10 éves időszak alatt - pontosították a határterületen lévő ingatlanokat (ez 2001. júliusban befejeződött), ezt követően rendelkezik a Határőrség megbízható adatokkal.

A lakásállomány a vizsgált időszakban folyamatosan csökkent. A saját kezelésű lakások értékesítése folytatódott, illetve a jogszabályi feltételeknek megfelelően a bérlők részére biztosították a vételt. A folyamat nem áll meg, jogszabályok alapján a bérbe adott lakás elidegenítés folytatódik, a lakásállomány tovább csökken. 2000-ben 569 saját kezelésű és 319 bérlőkijelölésű lakással rendelkezett a határőrség, amely 2001-ben 541-re és 297-re csökkent.

3.5 A vagyoni helyzet alakulása

A befektetett eszközök értéke a vizsgált időszak alatt 2003-ig 4,3 Mrd Ft-tal nőtt, 1999-ben azonban visszaesés történt, értéke közel 500 millió Ft-tal volt kevesebb, mint az 1995-ös érték. Az Összes eszközérték 2003-ra 9,4 Mrd Ft-tal nőtt. A befektetett eszközök aránymutatója az 1995-ös értékhez képest 2003-ra 73,95 %-ra azaz 14,88 %-kal csökkent. A befektetett eszközök aránya az előző időszakra csökkent, bár az összes eszközérték és a befektetett eszközök értéke is növekedett. Az 1999. évi visszaesést a három tanintézet kiválása okozta. (2,15, sz. melléklet)

A befektetett eszközök használhatósági foka folyamatosan csökkent 1995-ben 80,67 %, 2003-ban 49,3 % volt. (11-12. sz. melléklet)

Az elemeket vizsgálva megállapítható, hogy a legdinamikusabb a növekedés (317 millió Ft) az immateriális javaknál volt. A vizsgált időszak alatt jelentős növekedés 2000-ben (közel 166 millió Ft) és 2002-ben (közel 204 millió Ft) következett be. A használhatósági fok az 1995-ös 40,54 %-ról 2003-ra 39,75 %-ra változott. A stagnálást az előző évek jelentős ráfordítása eredményezte. (11-12. sz. melléklet)

Az ingatlanok értéke 2,5 Mrd Ft-tal csökkent. Jelentős változás 1999-ben a tanintézetek átadásakor -3,1 Mrd Ft történt. 2000-ben kisebb, míg 2002-ben nagyobb értékű növekedés következett be. Az ingatlanok használhatósági foka 2003-ban 81,87 % volt, ez az 1995 évihez viszonyítottnan 11,4 %-os csökkenést mutat. (2,11. sz. melléklet)

A gépek berendezések és felszerelések értéke 2003-ra 3,4 Mrd Ft-tal nőtt. Ez eredményezte, hogy az elhasználódási fok 1995-ös 33,38 %-ról 2003-ra 33,01 %-ra változott. (2. sz. melléklet)

A járművek értéke 1,1 Mrd Ft-tal nőtt, jelentős járműbeszerzés 1997-ben és 2000-ben történt. A használhatósági fok 1995-ben 37,07 %, míg 2003-ban 22,22 % volt. (2. sz. melléklet)

A szabad forgóeszközök mutatója azt fejezi ki, hogy a forgóeszközökön belül milyen arányt jelentenek a mobil eszközök, amelyek rövidtávon bevonhatók a költségvetési feladatok finanszírozásába. A vizsgált időszakban a mutató hullámzó volt 1995-ben 25,41%-ról 1997-ig növekedett (27,17%), 1998-ban 10,48 %-ra visszaesett, 2001-re 24,11%-ra nőtt, 2003-ra 18,69%-ra csökkent. (16, 20. sz. melléklet)

A tőkefeszültségi mutató az idegen forrás kapcsolatát, vagyis azt mutatja, hogy egységnyi saját forrást milyen mértékű kötelezettség terhel. A mutató egyben választ ad arra is, hogy a saját forrás és kötelezettségek megoszlása milyen. A mutató értékét befolyásolja a saját forrás és kötelezettségek összege. E két faktor hatására 1,44 Ft-ról 1998-ra 3,91 Ft-ra nőtt, majd 2000-re 0,6 Ft-ra csökkent, a 2001 évi 3,31 Ft-os növekedést követően 2003-ra 1,18 Ft-ra csökkent. A vizsgált időszak végére a kötelezettség változását jelző mutató ugyan kedvezően alakult, de az évek során hullámváz tapasztalható. (17, 20. sz. melléklet)

3.6 Következtetések

Kutatómunkám alapján úgy értékeltem, hogy az európai uniós normáknak való megfelelés tekintetében a Határőrségnél kiemelkedően jelentős lépések történtek a jogi háttér és a rendészeti szervezet területén. A létszám és a technika fejlesztések a tervezése után a megvalósítás stádiumába léptek. A teljes jogú schengeni tagság követelményeinek teljesítése azonban további feladatokat ró az országra.

Kutatásaim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a Határőrség az átalakítás megkezdése előtt sem rendelkezett kedvező költségvetési kondíciókkal. A Határőrség a gazdálkodásában fegyelmezetten tudomásul vette a költségvetési korlátokat, ez viszont egyes esetekben feladat-elmaradásokhoz, eszköz és ingatlan állagromláshoz stb. vezetett. Az EU elvárások teljesítésénél ezért még jobban figyelemmel kell lenni arra, hogy a határőrség a fejlesztéseket milyen pozícióból kezdte meg. Továbbá az is lényeges szempont, hogy a schengeni működési rendhez igazodó (pl. a mélységi határellenőrzésre vonatkozó) követelmények teljesítése járulékos (jellemzően infrastrukturális) fejlesztéseket is generál és ezek hogyan finanszírozhatók.

Azt a következtetést vontam le, hogy a Határőrség használatába jelentős számú és jó paraméterekkel rendelkező eszköz került. Ez rendkívül nagy előrelépést jelentett az alapfeladatok ellátásának javításában. Ugyanakkor a működtetés költsége a dologi kiadásoknál nehézséget fog okozni.

Költségvetési szerv státusából adódóan a Határőrség költségvetési szervei gazdálkodásának alapvető szabálya, hogy kötelesek – beleértve a létszámkereteket is – a költségvetési törvényben jóváhagyott előirányzaton belül gazdálkodni. Ugyanakkor a tervezési módszereknél korábban tárgyalt és bemutatott bázisalapú tervezési gyakorlat alapján feltehető a kérdés: az ellátandó feladatokkal összhangban van-e a tervezés és megalapozottak-e az erre épülő költségvetési előirányzatok. Kutatásaim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a jelenlegi tervezési gyakorlat ezt nem alapozza meg. A gazdálkodási rend az un. pénzforgalmi szemléletet követi, és nem vesz tudomást arról, hogy a különböző tevékenységek a ténylegesen felhasznált erőforrások, azaz a költségek összegével jellemezhetőek. A pénzforgalmi gazdálkodási rend nem teremt kapcsolatot a teljesítmények és a költségek között, valójában a teljesítményeket nem is értelmezi.

Vizsgálataim is azt támasztották alá, hogy a Határőrség tervezési gyakorlatában a korigált bázisalapú tervezés módszerét alkalmazzák általánosan, ami 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 bázis előirányzatot

alacsony szinten rögzíti, automatizmust nem alkalmaz. A költségvetési tervjavaslatban szerepeltetett többletfeladatok nincsenek teljes körűen finanszírozva. A költségvetés tervezésének lezárása után született jogszabályok hatálybalépésével jelentkező többletfeladatok esetében pedig, már a tervben szerepeltetésre sincs lehetőség.

Kutatásaim alapján azt a következtetést vontam le, hogy az alacsonyan tartott bázis, főként dologi kiadások esetében, a Határőrség jogszabályokkal lefedett feladatait sem képes maradéktalanul teljesíteni. A bázis előirányzatot alacsony szinten rögzíti, automatizmust nem alkalmaz, a költségvetési tervjavaslatban szerepeltetett többletfeladatok nincsenek teljes körűen finanszírozva. Így azt a következtetést vontam le, hogy a vizsgált időszakban a legnagyobb kihívás – a gazdálkodás terén – az egyre bővülő feladatrendszer és a rendelkezésre bocsátott erőforrások közötti ellentmondás feloldása, a működőképesség fenntartása.

A vizsgálataim alapján megállapítottam, hogy a kiadások szükségszerű volumennövekedésével és strukturális változásával nem nőttek egyenes arányban a támogatások, ezzel ellentétesen a bevételi kötelezettségek folyamatosan nőttek. 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.

Kutatásaim alapján azt a következtetést vontam le, 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 előirányzatvonzatait sem lehetett érvényesíteni.

4. A HATÁRŐRSÉG FINANSZÍROZÁSA ÉS GAZDÁLKODÁSA FEJLESZTÉSÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYAI ÉS MÓDSZEREI

A finanszírozás szempontjából döntő jelentőségű a feladat pontos meghatározása és az azt valóságosan tükröző mutatórendszer kialakítása. Csak ezek ismeretében lehet megfelelő finanszírozási formát keresni. Az államháztartási reform munkálatai során nagy viták folytak arról, hogy milyen finanszírozási rendszerek alkalmazása lenne célszerű. Abban teljes volt az egyetértés, hogy a bázisalapú intézményfinanszírozás mellett érdemi reform és állami feladatvizsgálat nem mehet végbe. A vitákban különböző technikák kerültek előtérbe, de a mindenki által szükségesnek tartott változások alig indultak meg, és végül változatlanul a „hagyományos” megoldások működnek. Megfigyelhető továbbá, hogy a különböző lehetőségek előnyeit és hátrányait nem elemezték kellő mélységben. A továbbiakban megkísérlem felvázolni a finanszírozási módszerek lehetőségeit azok előnyeit, illetve hátrányait.

A finanszírozás rendszerének egyik alapvető kérdése, hogy a finanszírozás mire irányul, mi a tárgya. Általában két lehetőséget szoktak említeni: az intézményt és a feladatot. Ezen túl viszonylag ritkán alkalmazott lehetőség, amikor egy közgazdaságilag értelmezhető költségelemre irányul a finanszírozás.

4.1 A finanszírozás lehetséges formái

4.1.1 Feladatfinanszírozás

Az egyik, ma még alig használatos lehetőség a feladatfinanszírozás. E módszer lényege, hogy az intézményektől függetlenül a tervezéskor a feladat vizsgálata kerül előtérbe és a költségvetési előirányzatok kialakítása az intézmények feladataihoz kapcsolódik. Ezáltal az állam létének alapelemét, az ellátandó feladatokat lehet megragadni, függetlenül az érintett intézmények érdekeitől.

A feladatfinanszírozás bevezetésének komoly és nehezen teljesíthető feltételei vannak. Az első egy korrekt, áttekinthető, a feladatokat és ellátásukat részleteiben, az intézményeken belül is nyomon követő információs rendszer.

Ma Magyarországon az információs rendszerben egyes nyilvántartások elvileg a feladatok kimutatását szolgálnák, de a gyakorlatban mégsem alkalmasak arra, hogy a feladatfinanszírozás alapjául szolgáljanak. Ebben közrejátszik az információs rendszer egészének zavaros helyzete.

A feladatfinanszírozás jellege szerint sokkal részletesebb és alaposabb tervezést igényel, melynek az időigénye is nagyobb az intézményfinanszírozásénál. Nem véletlen, hogy a fejlett ipari országokban, ahol a feladatfinanszírozás elterjedtebb, a tervezés időszaka jóval hosszabb, mint hazánkban.

„A feladatfinanszírozással szemben erős ellenérdekeltség jelentkezik az ágazati bürokraták oldaláról. Számukra a feladatfinanszírozás azt jelenti, hogy mind a költségvetési bürokraták, mind a politikusok nagyságrendekkel több és hasznosabb információhoz jutnak. Ily módon könnyebb az ágazati bürokrácia működésének problémáit kimutatni, illetve reális, indokolható kiadáscsökkentő javaslatokat tenni. A feladatfinanszírozásban az érintettek jobb informáltsága miatt az ágazati bürokraták nehezebben tudják saját érdekeiket érvényesíteni. További gondot jelent, hogy nem minden esetben alkalmazható hatékonyan, mivel a költségvetési gazdálkodásban a feladatok és a kiadások nem mindig rendelhetők egymás mellé.”⁶²

A következő példa segítségével a fentiek egyértelműen kimutathatóak. Egy költségvetési intézmény két feladatot lát el. Az egyik feladat megszüntetése esetén nem lehet automatikusan az összes erre jutó kiadást megtakarítani. Az intézmény általános költségei csak számviteli közelítéssel köthetők az egyes feladatokhoz. Az igazgató bére vagy az épület karbantartási költségei nem csökkennek az egyik feladat megszűnése esetén.

Ez a törvényszerűség azonban nem ok a feladatfinanszírozás elvetésére, csak az alkalmazás korlátaira figyelmeztet. Természetesen az előző példában, ha az igazgató bérét nem is lehet megtakarítani, de a másik feladatra méretezett épületbe való költözéssel, vagy a felszabaduló épületrész más irányú hasznosításával vagy értékesítésével mégis realizálható a feladatfinanszírozás által kínált megtakarítási lehetőségek nagy része.

⁶² László Csaba: Tépelt vitorlák (Aula Kiadó 1994. 324-325. old)

4.1.2 Intézményfinanszírozás

Az intézményfinanszírozást, amelyet ma is döntő többségben alkalmaznak, egyöntetűen elavult és megváltoztatandó gyakorlatként szokták jellemezni. Lényege, hogy a tervezés során az intézmény kiadási szükségleteit a tervezők különböző módszerekkel igyekeznek felmérni. Természetesen ebben az esetben is lehet vizsgálni, hogy az intézményre szükség van-e, de alapvetően a vizsgálatok az intézmény működésének, fennmaradásának lehetőségeire irányulnak. Ez a módszer ezért az intézmény fő jellemzőit vizsgálja. A tervezésben a bázisszemlélet uralkodik, melynek alapja, hogyha a bázisévben működni tudott az intézmény az adott előirányzatokkal, akkor az inflációval, illetve más tényezőkkel korrigálva ez továbbra is biztosítható. (E kérdéssel kapcsolatos problémákat a 3. fejezetben részletesen tárgyaltam.)

Az intézményfinanszírozás módszerével szemben jogos a kérdés, hogy pontosan a legfontosabbal nem foglalkozik: milyen feladatokat lát el az adott intézmény és az mennyibe kerül? E probléma ellenére a helyzet eddig nem sokat változott. Ennek okai, hogy a más módszerű tervezés feltételei információs oldalról hiányosak, adottak, és nem került sor a tervezés gyökeres átalakítására. Az intézményfinanszírozás rendszerében elegendő egy-egy intézményről bebizonyítani, hogy szükség van rá. Más kapaszkodók hiányában ezután már bázisalapon kialakíthatóak az előirányzatok. Emiatt ebben a rendszerben nagy a tehetetlenségi erő és a költségvetési arányok megváltoztatása nagyon nehéz.

Az intézményfinanszírozás továbbélésében szerepet játszik az is, hogy az intézményfinanszírozás a legegyszerűbb, a legkevesebb munkával járó, leggyorsabb módszer.

4.1.3 Folyamatos és eseti finanszírozás

A finanszírozás tárgya után néhány gondolatot említek annak időtartalmáról is. Ez lehet folyamatos, illetve eseti. A háború előtti magyar költségvetési gyakorlatban kiemelkedő szerepe volt ennek a szempontnak. A folyamatosan jelentkező előirányzatokat, az ún. rendes kiadásokat szigorúan elkülönítették az eseti jellegű kiadásoktól. Ennek előnye, hogy amennyiben a rendkívüli kiadás teljesítésének oka megszűnt, azt minden

további nélkül törölni lehet a költségvetésből. Beruházásoknál és időlegesen jelentkező feladatoknál ez a megoldás biztos, hogy eredményes.

A modern költségvetési gyakorlatban ezt az elkülönítést már nem alkalmazzák ilyen mereven. Korrekt feladatfinanszírozás, illetve más módszerek is lehetővé teszik az eseti kiadási kötelezettségek elválasztását a folyamatosan finanszírozandó kiadásoktól. Mindemellett ez a megfigyelési szempont fékezőleg hathat a kiadások növekedésére. Ellenkező esetben az a gyakorlat válhat általánossá, hogy a kiadási igények egy részét alkalmilag finanszírozandó feladatokhoz nyújtják be, amelyek beolvadnak a normál költségvetésbe. Később a feladat teljesülése után az érintettek viszont nem jelentkeznek, hogy a teljesült feladatra jutó összeggel csökkentsék előirányzataikat.

A folyamatos finanszírozás adja a kiadások jelentős részét, ezért alapvetően az ezeknél alkalmazott módszerektől függ a tervezés hatékonysága is. A bázisfinanszírozás, a nullbázisú tervezés, a teljesítmény alapú vagy a programfinanszírozás különböző módszerei a kiadások tervezésében, különböző feltételek mellett és különböző intézményeknél, feladatoknál alkalmazhatók. Ezek közül a modern költségvetési technikákról a következő fejezetben lesz szó.

4.1.4 Költségfinanszírozás

A negyedik finanszírozási módszer a költségfinanszírozás, amely az egyes költségelemek szerinti finanszírozásra épül. Ezt a módszert a költségvetés egyes területein bizonyos kiadási típusoknál alkalmazzák. Erre példa a francia oktatási rendszer, amelynek egy részében az önkormányzati iskolákban a tanárok bérét a központi költségvetésből fizetik. Ez a módszer azonban elterjedtebb a felhalmozási kiadásoknál mivel a költségvetésben az egyes intézmények normál előirányzatai nem mindig tartalmazzák a fejlesztések fedezetét. Ezeket a kiadásokat a „költségek” finanszírozása alapján elkülönítetten tervezik.

A költségfinanszírozás rendszere teljes körűen nem alkalmazható. A költségek vizsgálata és elemzése eligazíthat a hatékonyság kérdésében, de nem ad választ arra,

szükség van-e egyáltalán az adott feladatra. Ezért a költségfinanszírozás szemlélete inkább a tervezésben, kiegészítőként, elemzési szempontként nyújthat hasznos segítséget.

4.2 A finanszírozás mértéke

A finanszírozás módszertani kérdései közül a legfontosabb a célfüggvény meghatározása, azaz milyen legyen a finanszírozás mértéke. Ennek alapján megkülönböztetünk a tárgyi eszközöknél bővítésre is lehetőséget adó, fejlesztésre képes modellt, a tárgyi eszközpótlást is tartalmazó önfenntartó modellt, illetve a telepített tárgyi eszközzel működő, csak a feladatot megvalósítani képes modellt. A három modell közül bármelyiket is választjuk, azt nem lehet elszakítani a tényleges feladatoktól.

Az első modell alkalmazása semmiképpen sem célszerű. Drága megoldás lenne, mivel minden állami feladat ellátásánál az érdekeltek az előirányzat-növelési éhség miatt olyan mennyiségű fejlesztést igényelnének, amit egyetlen állam költségvetése sem tud hosszú távon kielégíteni. A fejlesztésekről a költségvetési döntéshozatal során kell határozni.

A második modell esetén a tárgyi eszközök pótlása intézményi hatáskörben marad, amely kedvező abból a szempontból, hogy az ilyen irányú szükségleteket az intézmény tudja a legjobban felmérni. A feladat esetleges leépítése egy későbbi döntésnél viszont nehezebben oldható meg.

A harmadik modell is alkalmazható és ez nem tudatos döntések alapján a magyar költségvetési gyakorlatban évek óta érvényesül. Ez elvileg hatékony lehet, ha a költségvetési tervezés rendszerében a tárgyi eszközök értékének megtartására, illetve pótlására a szükségletek alapján lehet előirányzatot tervezni. A tapasztalatok azt bizonyítják, hogy ebben a modellben nagy a hajlam ezen kiadások „megtakarítására”, ami hosszú távon komoly veszteségeket okoz.

A három modell közül valószínűleg a harmadik alkalmazása lehet eredményes, de hatékony tervezéshez biztosítani kell a feltételeket.

A finanszírozás mértékére vonatkozó normatív megoldásoknál felmerül még a kérdés, hogy a finanszírozás az alsó, illetve felső határkölségen történjék-e. A felső

határkölségen való finanszírozás ugyan a feladatellátás szempontjából optimális, csak nagyon sokba kerül, mivel minden, a felső határkölség alatt levő intézménynél felesleges kiadást jelent. A leghatékonyabbakhoz való igazítás viszont a többség esetén nem nyújt elegendő forrást a feladatellátáshoz. A megoldás ezért a köztes forma, azaz az átlagkölségen történő finanszírozás.

A finanszírozási módszereknél a sematikus megoldások nem vezethetnek hatékony megoldáshoz. A költségvetési döntéshozatal preferenciarendszere akkor érvényesülhet igazán, ha a feladatok kerülnek előtérbe. A költségvetési tervezésben mint elemzési szempont nem hagyható el a közgazdasági szempontú költségelemekre vonatkozó tervezés sem.

4.3 A gazdálkodás modernizációjának és fejlesztésének keretfeltételei

A gazdálkodás, ezen belül a határőr gazdálkodás megújításának lehetősége több körülménytől függ. Így szerepe lesz a gazdasági növekedés ütemének, a makrogazdasági körülmények alakulásának, az államháztartás reformjának, a határőrség működését (feladat és hatáskör, diszlokáció, ellátó rendszer) meghatározó változásoknak.

4.3.1 *Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje*

Az államháztartási reform tartalmáról és az állami szerepvállalás mértékének és jellegének tisztázásáról szóló írások lényegét az alábbiak szerint foglalhatjuk össze: „Az államháztartás elszámolási és információs rendszerének mai magyarországi állapota nem ad módot a közösségi gazdálkodásba vont erőforrások felhasználásának megfelelő követelésére, még kevésbé annak mérlegelésére, hogy az erőforrásokkal való gazdálkodás megfelel-e valamely hatékonysági kritériumnak. Ennek mindeneke előtt az az oka, 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 ítéhető meg. Olyan alternatív államháztartási struktúrát is fel lehet vázolni, amely a fenti nehézségeken úgy igyekszik javítani, hogy a finanszírozási forrásokat a végrehajtandó feladatokhoz köti. Az új rendszer módot adna a

mikroökonómiai hatékonysági szempontoknak az állami szektoron belüli érvényesítésére, és ezáltal egy olcsóbb és hatékonyabb bürokratikus rendszer létrehozására.”⁶³

A tágabb értelemben vett közjavak (beleértve pl. a biztonságot, nemzeti kultúrát vagy a szociális programokat is) egy olyan kategória, amelyek létrehozásáról és elosztásáról az államnak kell gondoskodnia. Azt, hogy mit kell közjavaknak tekinteni jelentős mértékben elhatározás kérdése. A rendszerváltás óta hazánkban is megtörtént a magántulajdonon alapuló piacgazdaság kialakítása. Van, ami egyértelműen a közjavakhoz tartozik, de vannak területek (pl. a kultúra támogatása, az oktatás, az egészségügyi ellátás, az időskori megélhetés, stb.), ahol választás kérdése, hogy azok milyen mértékben tartozzanak a közjavakhoz, és milyen mértékben legyenek a magánszektor által kielégítve.

A rendszerváltás óta az állam szerepkörét, kötelezettségeit pontosan meghatározó állami szerepvállalás körvonalazása nem történt meg. „...az államháztartási reform messzemenően nem egyszerűen „spórolás a közkiadásokon” vagy az állam méretének egyszerű redukálása, bár a jelenlegi arányok mellett ez is. A reform célja az állam működésének hatékonyra tétele, vagyis annak biztosítása, hogy a társadalom tagjaitól elvont erőforrások olyan állami szolgáltatásokká transzformálódjanak, amelyek az átlag adófizető számára „megérik” a befizetett adót. Az állami szerep újradefiniálásából fakadó súlyos feszültségeket a reformokat kidolgozó döntés-előkészítő apparátusok is gyakran csak a korlátozott forrásokhoz való feladatigazítás problémájaként élik meg.”⁶⁴

A jelenlegi rendszerben nem lehet meghatározni kellő pontossággal, hogy milyen feladat, milyen költségvonzattal jár (a szolgáltatás költségeit nem az állja, aki a szolgáltatást kapja, mert a felhasználó nem mérlegel.) A döntések meghozatalához - ahhoz, hogy adott erőforrásokkal óhajtjuk-e a szükséglet kielégítését, vagy kevesebb adót beszedve az egyén döntésére bízunk a kielégítés módját - ismerni kellene a ráfordítás-megtérülési arányt, azt, hogy a szolgáltatás megéri-e a ráfordított erőforrásokat. Ezt megállapítani csak abban az esetben lehet, ha a közkiadások az állam által vállalt feladatokhoz kapcsolódnak - és így ismert, mi mennyibe kerül.

⁶³ Pete Péter: Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje (Közgazdasági Szemle XLIV évf. [1997. február] 150. old.)

⁶⁴ Pete Péter: Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje (Közgazdasági Szemle XLIV évf. [1997. február] 151-152. old.)

Az állam közszolgáltatásait jellemzően a közszférán keresztül végzi. „Az ember által előállított közjóság, szolgáltatás biztosításának helyszíne hagyományosan a költségvetési szerv, amely különböző formákkal, jogosultságokkal rendelkezhet, megjelenítve ezzel az államháztartás egységeként kezelhető intézményét.”⁶⁵

Az egyes szolgáltatásokat elkülönült intézmények nyújtják, amelyek közül egyesek monopolhelyzetben vannak. Nincsenek sem takarékoskodásra, sem a vásárlóért való küzdelemre kényszerítve, nehéz valósan összemérni tevékenységüket. „A költségvetési hierarchia különböző szintjein lévő intézmények feladatai igen pontatlanul definiáltak, s a költségvetés az erőforrásokat nem magukhoz a feladatokhoz, hanem a feladatok végrehajtására hivatott intézményekhez delegálja.”⁶⁶

Az intézményfinanszírozáson alapuló rendszer negatív következményei:

- a.) az intézmények speciális érdekekkel rendelkeznek (önmaguk fenntartása, a központi költségvetési támogatás maximalizálása);
- b.) nincs lehetőség a finanszírozó részéről költség-haszon összevetésre más területekkel, más intézményekkel (sőt az intézmények ellenérdekeltek);
- c.) az intézmények feladatainak elvégzéséhez költségvetésük ritkán rendel meghatározott pénzüsségeket. A központi költségvetési támogatás általában működésük biztosítására nyújtott támogatás. A saját bevételi források sem különíthetők el érdemben tevékenység szerint, azok is beolvadnak az általános működési költségekbe;
- d.) nem mérhető egyértelműen a közszükséglet olcsó és hatékony kielégítése;
- e.) annak megállapítására, hogy az adott szakfeladat ellátása mennyit ér meg a köznek, a szakfeladatot ellátó intézmény nem képes és nem is hivatott. Azt csak egy magasabb szintű finanszírozó intézmény tudná meghatározni (összevetve más területek költség- haszon arányaival), de a finanszírozás az intézményhez és nem a feladathoz kötődik;
- f.) az intézmények könyveléséből bevételeik, kiadásai végigkövethetők, azonban a kiadásokkal finanszírozott erőforrásokkal való gazdálkodás (munka, vásárolt eszközök, tárgyi eszközök, vagyon, stb.) már nem;

⁶⁵Pete Péter: Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje (Közgazdasági Szemle XLIV évf. [1997. február] 9. old).

⁶⁶Pete Péter: Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje (Közgazdasági Szemle XLIV évf. [1997. február] 154. old).

g.) az információs rendszer által biztosított adatok csak korlátozottan alkalmasak a makrogazdasági folyamatok jellemzésére (az intézményi szintű költségvetések összegzése csak korlátozottan tesz lehetővé átfogó makrogazdasági elemzéseket). Az intézmények kötelezettségeinek változásakor annak központi költségvetésre történő kihatását nem lehet megállapítani;

h.) a fiskális kényszer, azaz megszorítások idején csak a „fűnyíróelvet” lehet alkalmazni, ami legtöbbször a mindenkitől egyenlő arányban történő megvonást jelenti.

Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló rendszere az előzőekhez képest (és logikailag azokból következően) számos előnnyel rendelkezik:

a.) a központi költségvetési támogatások nem az intézményekhez, hanem azok tevékenységéhez kötődnének. A költségvetési tervalku nem a bázisalap módosítására, hanem a feladat jóváhagyására irányulna, feladatfinanszírozási érvrendszer működne;

b.) az intézmények saját gazdálkodása célorientáltabbá válna, működésük (az un. üzemgazdasági számviteli és információs rendszer segítségével) és általa a közpénzek felhasználása áttekinthetőbbé válna. Az intézmények működési eredménye egyértelműen jelezne az intézmény gazdálkodásának hatékonyságát (míg az intézményfinanszírozás esetén nem állapítható meg, hogy el nem végzett feladat vagy valóban hatékonyság eredményezett maradványokat);

c.) javulna az intézmények ellenőrzésének színvonala, mert feladat végrehajtását és nem csak a működést lehetne számon kérni;

d.) lehetővé válna az erőforrás-gazdálkodás figyelemmel követése;

e.) lehetőség nyílna megfelelő költség-haszon és átfogó makrogazdasági elemzésekre, amelyek az állami szerepvállalással kapcsolatos döntések meghozatalakor létfontosságúak;

f.) kikerülhetlenné válna a fiskális kényszer, megszorítások idején nem kellene alkalmazni a „fűnyíróelvet”, hanem feladatorientáltan lehetne a csökkentéseket realizálni.

Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló rendszerének kialakításával megnyílna a lehetőség az államháztartás valós reformjára, az állam működésének hatékonyabbá tételére, a közjavak, az állami szerepvállalás pontos, korrekt meghatározására.

4.3.2 A Határőrség feladatfinanszírozáson alapuló modellje

A határőrségi gazdálkodásban – ahogy az államháztartás többi részében – szintén intézményfinanszírozás működik. Az előző pontban foglalt általános megállapításokat – mintegy párhuzamot vonva – érdemes konkrétan kifejteni.

4.3.2.1 A Határőrség feladatfinanszírozáson alapuló modelljének elvi alapjai

Az előző pontban tárgyaltak és a feladatfinanszírozáson alapuló modell között szoros kapcsolat van. Részben azért, mert a Határőrség területén az állam szerepvállalása döntő jelentőségű, de a piacgazdaság megjelenésével technikailag egyre több tevékenységet lehet a magánszektor bekapcsolásával biztosítani. Van már példa a Határőrségnél is az outsourcingra, amikor bizonyos, nem kifejezetten rendvédelmi jellegű tevékenységeket külső szolgáltatóktól vesznek. Ezek a kihelyezések az intézményfinanszírozáson alapuló, valós költség-haszonelemzést nélkülöző rendszerben – mint ahogy az előző fejezetben utaltam rá – ad-hoc döntésekhez, pl. spontán outsourcinghoz vezetnek, ahol a hatékonyság előre nem becsülhető, azaz nem ad támpontot a döntés meghozatalához.

Az államháztartás reformjának egyik célja az állam működésének hatékonyabbá tétele. Ahogyan azonban az államháztartás intézményfinanszírozási rendszere nem tesz lehetővé valós, átfogó költség-haszonelemzéseket (amely alapján az állami szerepvállalás tárgyát és megvalósítási módját lehetne hatékonyan meghatározni), ugyanúgy a Határőrségnél is az intézményfinanszírozás gátolja a hatékony működés feltételeit és mérését. Mindezek csak akkor lennének lehetségesek, ha az állami költségvetési támogatás, jellemzően a Határőrség részére meghatározott feladatokhoz kapcsolódna (úgy, ahogy az államnál a közkiadásokat az állam által vállalt feladatokhoz kellene kötni). A Határőrség gazdálkodási modernizációjának egyik lényeges feltétele a feladatfinanszírozás bevezetése.

A párhuzamot tovább vizsgálva, az intézményfinanszírozásból eredő hátrányok szinte minden előzőekben ismertetett pontja érvényes a határőrségre is. A feladatfinanszírozás előnyeit azonban érdemes részletesebben megvizsgálni:

- amennyiben a központi költségvetési támogatások a Határőrség és annak intézményei tevékenységéhez kötődnének, akkor a költségvetési tervalkuk során feladatfinanszírozási érvrendszer működne. Ennek jelentősége kiemelkedő lenne mind az

államháztartás szintjén, mind a BM illetve a Határőrségen belüli tervezéskor. Az államháztartás szintjén egyértelművé tenné a Határőrség kockázatvállalásáért viselt felelősséget, illetve annak megosztását az Országgyűlés, a Kormány, valamint a BM között (korábban ennek lényege az volt, hogy az alulfinanszírozás kockázatát kormányzati szintre emelte volna. A fejezeten belüli tervalkuk során megszűnne a bázis vagy leosztó- kirovó alapú finanszírozás, valós szakmai feladatok és érvek ütköznének tisztázott felelősséggel;

- az intézmények (igazgatóságok) gazdálkodása mérhetővé, célorientáltabbá válhatna, ellenőrzésükkor itt is a feladatvégrehajtást, a finanszírozott erőforrásokkal (humán erőforrások, vagyon, stb.) történő gazdálkodást, nem pedig a működést (pl. a bevételeikkel, kiadásaikkal történő pénzügyi elszámolást) kellene számon kérni;

- lehetőség nyílna a költség-haszon elemzésekre (határőrségi szinten is), a feladatok végrehajtására a leggazdaságosabb megoldásokat lehetne kiválasztani, érdemben lehetne dönteni arról, hogy a megvalósítást közfeladatként vagy más formában célszerű kezelni;

- rendkívül fontos, hogy fiskális kényszer, azaz költségvetési megszorítások idején (nincs olyan szerv, amelyik annyit kap, amennyit kér) az előzőekhez hasonlóan itt sem a „fűnyíróelvet”, hanem a korlátozással arányos feladatcsökkentést kellene alkalmazni. Államháztartás szintjén az állam célirányosan tudná meghatározni, hogy a költségvetési támogatás csökkentése idején mely határőrségi feladatok ellátására nem tart igényt. A mostani bázisalapú tervezés ezt nem teszi lehetővé. A Határőrségen belül szintén nem a „fűnyíróelvet” érvényesülne, tétje lenne a tervezésnek, ha annak minőségétől (a végrehajtandó feladatok összeállításától, indoklásától, megtervezésétől) függne a források elosztása.

4.3.2.2 A feladatorientált költségtervezés értelmezése a Határőrségnél

Egyre gyakrabban használjuk a feladatorientált költségtervezés kifejezést. Sokszor anélkül, hogy átgondolnánk mit jelent, hogy mi tartozik az erőforrások és költségek, valamint a költségekhez kapcsolódó kiadások fogalmába.

A feladatorientált költségtervezés lényege, hogy az erőforrásokat és ezek költségeit nem csak szervezet és az ahhoz kötött forrás-input orientáltan, hanem elsősorban a feladat végrehajtásához kötve, azaz eredmény-output orientáltan tervezzük meg, használjuk fel és számoljuk el. Ennek alapvető feltétele egy - struktúráját tekintve hosszabb távra rögzített, részleteit tekintve azonban akár évenként változó - feladatstruktúra kialakítása.

4.4 Centralizáció és decentralizáció érvényesülése a gazdaság szervezet korszerű működési modelljében

A Határország - európai uniós működési rendhez igazodó - fejlesztésével összefüggésben a gazdasági szakterület rendszerének változtatásával kapcsolatos lehetséges megoldásokról szóló téma tárgyalása során úgy gondolom célszerű tisztázni a centralizáció és a decentralizáció fogalmát.

„Centralizáció(lat.), mint politikai műszó azt a rendszert jelenti, melyben a mozgóerő a központban egy főszervnél van és innen indul ki minden működés. Ellentéte a decentralizáció, melyben a részek bizonyos önállással bírnak és meghatározott körre a funkciók központjaivá válnak, de magasabb erő és szerv alatt, mely a részeket egészévé fűzi össze.”⁶⁷

„Centralizáció (centralisation) a hatalom, feladatok és erő egy helyen való összpontosítása a (felső) vezetés kezében; az elvégzendő munkára vonatkozó döntések többségét azok hozzák, akik a szervezet egy magasabb pontján vannak. Decentralizáció (decentralisation) a hatalom, a feladatok és a döntés lehetősége a szervezet alacsonyabb szintjein kap helyet, így az elvégzendő munkára vonatkozó döntések többségét azok hozzák, akik a munkát végzik.”⁶⁸

A Határország és a felügyelete alá tartozó igazgatóságok a költségvetési gazdálkodása jónak minősíthető, előírási rend szerint folyik a pénzügyi-gazdálkodási tevékenység. A pénzügyi irányítás a változó külső jogszabályi és gazdálkodási környezethez folyamatosan és eredményesen alkalmazkodik, így a végrehajtó, lebonyolító tevékenység hosszú ideje folyamatosan működőképes. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a gazdálkodásában, gazdálkodásirányításában tartósan hosszabb távra, megnyugtató kiegyensúlyozottság érvényesül. A hatékony és takarékos működés feltételeinek kialakítása előtérbe állítja a szakmai, valamint a gazdálkodási tevékenység kölcsönhatásainak az erősítését és feltételezi a rendelkezésre álló források következetesebb, szakmai tevékenységek (feladatok) szerinti elosztását, az ennek megfelelő tervezési rendszer kiépítését. A hagyományos (pénzforgalmi szemléletű és bázisra épülő) költségvetési tervezés

⁶⁷ www.mek.iif.hu/porta/szint/egyeb/lexikon/pallas/html/019/pc001923.html - 21k -

⁶⁸ mimi.hu/marketing/decentralizacio.html - 7k -

mellett/helyett az önálló, költségalapú feladattervezési funkció iránti igény jelenik meg – mint ahogy a feladatfinanszírozás tárgyalásánál e gondolatokról már írtam. A feladattervezés feltételeinek a megteremtése és gyakorlati alkalmazása alapjává válhat a forrásigények pontosabb meghatározásának, s az erre támaszkodó (jogszabály-módosító, vagy más) kezdeményezéseknek is. Ehhez szükség van a tervezési normatívák, mutatórendszerek célszerű kialakítására is.

A tervezési rendszer korszerűsítése szükségszerűen strukturális változásokat is jelent. Ezek sorában kiemelkedő jelentősége lehet:

Az intézményrendszer szűkítése. A Határország felügyelete alá tartozó területi és helyi szervek által ellátott feladatok rezsiköltsége, a széles körű gazdálkodási jogosítványokkal rendelkező intézményrendszer működésének racionalizálásával csökkenthető úgy, hogy a szakmai tevékenység decentralizálásával azonos irányba, a helyi szervek a közvetlen működésükhöz szükséges gazdálkodási döntési jogosítványokkal is rendelkezzenek.

Ugyanakkor fel kell tárnunk azokat a területeket is az igazgatóságoknál, amelyek átszervezésével, az intézmények gazdálkodási jogosítványainak a jelenleginél magasabb fokú centralizálásával a működési költségek csökkenthetők, javítható a kapacitások kihasználása, a kihasználatlan, feleslegessé váló eszközök értékesíthetők, az így felszabaduló források pedig átcsoportosíthatók az aktuális célok megvalósítása érdekében. Ezek az intézkedések végső soron jelentősen javíthatják a belső irányítás hatékonyságát.

A területi szervek koncentrációjának keretében a területileg szétszórt igazgatóságok - az adott intézményhálózat működési sajátosságainak figyelembevételével - regionalitás elvét sajátosan követő összevonása. A jelenleg működő határrendészeti kirendeltségek irányításához az igazgatóságok számát a hatékonyság és a költségtakarékosság szerint kell csökkenteni. Az említett szervezeteknél a gazdálkodás centralizációja tehát, a gazdálkodással kapcsolatos egyes szabályozási, irányítási és ellenőrzési jogköröknek a központi szervhez telepítése révén valósul meg. A folyamat eredményeként a Határország a területi szervekre meghatározott jogköröket és hatásköröket vonhat el, az irányítása alá tartozó költségvetési szervek tekintetében, amelyek egyrészt a szakmai irányítás, másrészt a gazdálkodás területére vonatkoznak.

A pénzügyi folyamatok követésében, a mindenkori helyzet feltárásában olyan megoldásokat kell kialakítani, amelyekben a költségek, a költségokok, az elvégzett szolgáltatások közötti kapcsolat is nyomon követhető. Ez biztosítja a szakmai tevékenységek jobb tervezését, a felügyelet hatékonyabb megszervezését, érvényesítését. A hatékonyabb felügyelet-gyakorlás érdekében meg kell vizsgálni annak indokoltságát és lehetőségét, hogy kedvezőtlen gazdálkodási jellemzők észlelése esetén közvetlen beavatkozásra kerüljön sor.

A Határország gazdálkodási feltételét olyan módon kell alakítani, hogy az intézményi körben is a hatékonyság és a takarékoság érvényesítését erősítse. A megoldásokban figyelni kell arra, hogy a fejlesztések központi irányítása mellett, azzal egyidejűleg a működési feladatok és önállóság decentralizáltan érvényesüljön.

A tevékenységeket, a működést, a vagyongazdálkodást folyamatosan figyelni, elemezni kell. Ennek eredményeként lehet és kell arról dönteni, hogy bizonyos feladatok a Határország tevékenységből kihelyezésre (kiszervezésre) kerüljenek. Különös figyelmet kell fordítani bizonyos beruházási, felújítási, épületgazdálkodási, gépjármű-üzemeltetési és -karbantartási feladatokra, illetőleg területekre. A feladatok megoldására számításba vehető a közösségi pénzek és a magántőke együttműködését megvalósító (ún. PPP) konstrukció, az erre vonatkozó döntések ésszerűségének vizsgálatát is ki kell dolgozni. A kiszolgáló tevékenységeket gyakran alacsony hatékonyság jellemzi, az eszköz- és emberi erőforrás-kihasználás nem éri el az elvárható szintet. A nem alaptevékenységbe tartozó funkciók kiszervezésének két lehetséges formája kínálkozik: az addig saját alkalmazottakkal végzett tevékenység külső szolgáltatótól történő igénybevétele; a kiszervezendő tevékenység végzésére gazdasági társaság alapítása. A kiszervezés kérdése fontos, de a továbbiakban jelen értekezésben terjedelmi okok miatt nem foglalkozom e kérdéssel.

Az európai uniós működési rendhez igazodó feladatellátás folyamatában a központi, területi és helyi gazdasági szervek munkamegosztásában a decentralizáció és a centralizáció együtt, e mellett bizonyos gazdasági szolgáltató tevékenységek esetében (pl. illetményszámfejtés) a központosítás érvényesül. A Határország gazdasági tevékenysége vonatkozásában decentralizáció alatt a döntési hatáskörök szervezeti hierarchia alacsonyabb szintjén lévőkhez történő telepítését, a centralizáció alatt a döntési hatáskörök

szervezeti hierarchia magasabb szintjéhez történő telepítését értem. A különböző gazdasági szolgáltató tevékenységek központi szerv háttérintézményénél történő végzése illetve oda telepítése az adott feladat központosítása.

Az európai uniós átalakítással összefüggésben a szakmai szervek részéről alapvetően a decentralizálásra vonatkozó döntések születtek, mely során a végrehajtó szervek (helyi szint) nagyobb önállósága került előtérbe. Ezzel együtt a végrehajtó szervezetek működéséhez közvetlen szükséges gazdálkodási döntési lehetőségeket biztosítani célszerű, melyeket a területi szervektől lehet átcsoportosítani. Az európai uniós átalakítás során célszerű a kincstári ügyfélkör csökkentése. A helyi szervek felelőségének, illetve jogosítványainak növelését jelenthetné, ha a helyi szervezetet, mint az önállóan gazdálkodó költségvetési szerv részjogkörű költségvetési egységét sorolná be a felügyeleti szerv. (A besorolásnak a jogi alapja az államháztartásról szóló jogszabályok alapján adottak.)

Jelenleg az Országos Parancsnokság rendelkezik intézményi beruházási és felújítási kiadási előirányzatokkal (felhalmozási kiadásokkal), a területi szervek nem. Ezzel a módszerrel biztosítható ugyanis a központi (vezetői döntésen alapuló) akarat, az egységes fejlesztési koncepciók végig vitele, a feladatok közötti rangsorolás („súlyozás”), a prioritások meghatározása, a meglévő ellátási színvonal közötti különbségek csökkentése vagy tudatos fenntartása. E feladatot a jövőben sem célszerű leadni

A közigazgatási szakterület vonatkozásában a helyi szervek (integrált kirendeltségek) gazdasági működtetésének egyik lehetséges módja az ún. „vegyes rendszer” lenne. Megmaradna a már működő állandó előleggel való gazdálkodás intézménye, és emellett bevezetésre kerülhetnének a kincstári kártyák (intézményi kártya és VIP kártya). A kincstári kártya - beszabályozott módon - fizetésre és készpénzfelvételre is alkalmas. (Az, hogy ki lehet kártyabirtokos, mire használhatja a kártyát, illetve milyen limit kerül rögzítésre, az már részletszabályozás kérdése.)

Állandó előleggel való gazdálkodás, a kártyákkal kapcsolatos adminisztratív feladatok és az egyéb, havonta rendszeresen jelentkező elszámolások (pl.: munkába járás, költségtérítések, stb.), valamint a bérszámfejtéshez kapcsolódó különböző jelentések (pl.: távollét, pótlékok, túlmunka, stb.) megfelelő szaktudású (pénzügyi-számviteli szakképesítésű) munkaerő(k) meglétét igénylik. A költségvetési tervezés és gazdálkodás, a

bankszámla feletti rendelkezési jog, a számviteli és adó törvényekből adódó kötelezettségek teljesítése, valamint az állomány személyi juttatásainak számfejtése továbbra sem a helyi szerv hatáskörébe kerülne, onnan pedig a központi szerv háttérintézményéhez (GEK).

A helyi szerv üzemeltetésével, működtetésével kapcsolatos kiadások részben a kincstári kártyákkal, illetve előirányzatok kiadásával, de utalványozási és pénzügyi fedezetigazolási jog nélkül kerülne biztosításra. Az üzemeltetési, működtetési kiadási előirányzatokkal kapcsolatos kötelezettségvállalás(ok) köre további átgondolást és szabályozást igényel.

A műszaki szakterület tekintetében a központi és területi szervek feladatrendszere és ezzel párhuzamosan a szervezeti struktúra is módosítható. A módosítás alapját azon vezetői döntés kell, hogy képezze, hogy miként valósuljon meg az élelmezés, javítás, karbantartás és takarítás végrehajtása. Amennyiben a területek úgymond „kiszervezésre” kerülnek, úgy jelentős létszámleépítés valósítható meg.

Az európai uniós normák kialakítása után a fegyverzet-technikán új ellátási rendszer bevezetése célszerű. A szolgálati pisztolyok kivételével, valamennyi szakanyaggal való ellátást a helyi szerveknél kialakított gazdasági szervezet végezné, a területi szerv székhelyén szolgálatot teljesítőket pedig a területi szerv fegyverzet-technikai szakszolgálata.

Szakbeosztásúak megléte esetén a fegyverzeti, optikai, elektronoptikai, hadiműszaki, vegyvédelmi szakanyagok, védő eszközök kivételével a helyi szerv részére biztosított felszerelések éves technikai ellenőrzését is végre tudnák hajtani. Ez nem külön folyamatban lenne végezve, hanem az előirt ellenőrzési rendszerhez kapcsolódóan. A helyi szerveknek történő feladat és hatáskör leadásához több szabályzó módosítása szükséges. Bizonyos feladatkörök, mint a beszerzés, fegyverjavítás, egyéb technikai eszközöknél a kisjavításnál nagyobb mérvű javítás leadása nem célszerű. A helyi szervek az előirt eljárásokat nem minden esetben tudják lefolytatni, mivel nem mindenhol áll rendelkezésre az eljáráshoz szükséges gazdasági szereplő, a külső szerv nem biztos, hogy vállalná az eljárás előírásainak teljesítését. Az eddigi tapasztalatok alapján az egyes speciális technikai eszközök esetében a termékek külföldi alkatrészekkel vannak felszerelve, és ezért nem

vállalják a kis volumenű egyedi beszerzéseket, esetenként speciális behozatali engedélyek megszerzését. Gyakorlati tapasztalat, hogy a szállító csak a központi szervvel áll szóba, a területi szerveket egyedileg nem kezeli, mert így nem éri meg neki.

Hatásköri decentralizálás elsősorban a helyi szervek vonatkozásában történhetne, a járművek fenntartási rendszeréből egyes elemek területi szintről való átadásával. Ez a gépjárművek helyi szinten történő javítását, szervizelését jelentené, elsősorban külső szolgáltatás igénybevételével. Előnyként jelentkezne a javításra történő beszállítások idő és kilométer költségeinek csökkenése.

A javítások, szervizelések - lehetőleg minden üzemeltetett típusra - kizárólagos külső szolgáltatóval történő elvégzése erősen a régió függvénye, az országban jelentékenyen eltérőek a lehetőségek. A szerződő partnert versenyeztetés útján kell kiválasztani, amelynek feltételeit sok cég nem tudja, illetve nem akarja teljesíteni. Ebben az esetben a javítások soronkívülisége sem minden esetben biztosítható. A számlák kifizetésének, elszámolásának feltételeit is meg kell teremteni.

Amennyiben a helyi szerv környezetében ez külső szolgáltatás igénybevételével olcsóbb, célszerű ezt vállalni, ezáltal a szakjavítói állomány létszáma csökken.

Számításba kell venni, hogy a belső határokon a járműállomány csökkenhet, ezzel csökkenhet a szakállomány is, a külső határon növekedés várható, ott viszont a kapacitási igény nő.

A járművek üzemeltetéséhez szükséges üzemanyagok közül a benzin és a gázolaj - mint állami normatívába tartozó anyagfélésegek- kiemelt termékeknek minősülnek, így beszerzésük központosított eljárást követően kötött szerződés alapján történik. Az autógáz-benzin kettősüzemű járművek kedvező üzemeltetési tapasztalatai alapján indokolt az alkalmas eszközök átalakítása. A területi gázkút hálózat eltérő kiépítettsége miatt az átalakítás eldöntését és kivitelezését központi szintről a területi szintre célszerű átadni. Ezzel együtt az autógáz beszerzési eljárása is átkerülne területi szintre.

A környezetvédelmi jogszabályok változása következtében a határőrségi természetbeni üzemanyag ellátás rendszere változhat, amennyiben a kútjainkat nem tudjuk

az előírtaknak megfelelően átalakíttatni. Ebben az esetben az ellátás teljes mértékig kártyás módszerrel történne.

A helyi szervek részére a területi szervek jelenlegi feladatai közül az alábbiak adhatók le: a helyi szerv működési területén a működtetéssel összefüggő közüzemi szolgáltatások figyelemmel kísérése és szervezése; az éves karbantartási tervek elkészítése, az ebből adódó feladatok végrehajtásának megszervezése, a szükséges eseti karbantartások végrehajtása; a ruházati kiegészítőkre és ékítményekre vonatkozó igények felmérése, a területi szervtől történő beszerzés koordinálása; döntés alapján a személyi állomány élelmezési ellátásának biztosítása a határország által épített és berendezett konyha igénybevételével saját vagy vállalkozó által történő üzemeltetés formájában; a helyi szerv működési területén az objektumokkal kapcsolatos tűzvédelmi feladatok ellátása; a tűzvédelmi szabályzat és a tűzriadó terv elkészítése, az előírások betartásának ellenőrzése; az objektumok tűzoltó eszközökkel való ellátottságának figyelemmel kísérése, felülvizsgálatuk megszervezése, szükség szerinti cseréjük végrehajtása.

Az informatikai szakterület feladatrendszerének felosztása a funkcionalitás elvére épül, amely alapját képezi az informatikai szervezetek (központi, területi, helyi) munkamegosztásának. A központi szerv informatikai főosztálya a feladatrendszer valamennyi elemét végrehajtja. A területi szerv informatikai osztálya üzemeltet, fenntartást, valamint rejtjel tevékenységet végez, illetve szakanyag gazdálkodik. A helyi szervezet üzemeltetéssel és fenntartással foglalkozik.

A hatáskör decentralizálására vonatkozó javaslat annak a probléma körnek a megoldására irányul, amely a jelenlegi munkamegosztásból fakad, miszerint nagy értékű tárgyi eszköz beszerzéssel, fejlesztési lehetőséggel csak az informatikai főosztály rendelkezik. Az igazgatósági szintű rendszerek végberendezéseinek amortizációs cseréje, illetve az igazgatósági szintű feladat-meghatározások informatikai biztosításához szükséges felhalmozási költségvetési kerettel a szervezet nem rendelkezik. A pénzügyi lehetőségek kivételével az igazgatóság informatikai osztálya a szakanyag gazdálkodás körében, illetve a központosított közbeszerzés figyelembe vételével valamennyi további feltétellel rendelkezik.

A költségvetési szervek működési létszakaszában három lényeges szempontnak van meghatározó: 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 előirányzat szerint gazdálkodni. A költségvetési szervek gazdálkodásáról nyerhető ismereteket, adatokat a költségvetési gazdálkodási rendben alkalmazott és az ezekre alapozott gyakorlati eljárások határozzák meg. Így lehetséges és szükséges is egy jól átlátható gazdálkodási rend és az ezt kiszolgáló gazdasági szervezet létrehozása, kialakítása. Ehhez szükséges a gazdasági rendszer elemeinek és célszerű működési mechanizmusának megfogalmazása.

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

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 a 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 leszűkített formában közgazdasági és logisztikai tevékenységek és folyamatok alkotják. A közgazdasági szakterületen az államháztartás rendszerében további centralizációk várhatók. A tervezésben, a végrehajtásban, az ellenőrzésben a központi szintek szerepe várhatóan megnő, ezáltal csökkenthető az intézményi bürokrácia. A gazdasági folyamatok megismerése megkívánja

a különböző megközelítési módok lényegének áttekintését, és ennek alapján olyan komplex szemlélet kialakítását, amely a rendszerszemlélet aspektusából értelmezi és kezeli a gazdasági eseményeket. A korszerű gazdasági szervezet kialakítása csak a környezet, az erőforrások, a követelményrendszer, valamint a gazdasági funkciók és folyamatok rendszerszemléletű elemzését követően lehetséges.

A gazdasági feladatrendszer átalakításánál két megoldási módot látok a fentiek alapján:

A helyi szervek (kirendeltségek) bővülő szakmai feladatrendszere mellé gazdálkodási jogosítványokat is kell telepíteni, tehát a decentralizációnak kell érvényesülnie. Ez azt jelenti, hogy a területi szervektől (igazgatóságok) bizonyos funkciók átadhatók a helyi szervek részére. A központi szervnél (Országos Parancsnokság) célszerű megtartani azokat a gazdálkodási funkciókat, mellyel biztosítható a központi akarat, az egységes fejlesztési koncepció, a meglévő ellátási színvonal közötti különbségek csökkentése vagy tudatos fenntartása. A különböző gazdálkodási szolgáltatási feladatok hatékonyabban végezhetők a központi szerv háttérintézményén (GEK) belül, ezzel is feladatok csoportosíthatók át a területi szervektől. A fentiekből az következik, hogy a területi szervek gazdálkodási szerepe jelentősen csökkenthető. Még azt a következtetést is levontam, hogy az európai uniós működési rendhez igazodó gazdálkodási rendszer racionalizálása során, a gazdasági feladatok centralizálása és decentralizálása együttesen érvényesül.

A másik alternatívában a helyi szervek (kirendeltségek) bővülő szakmai feladatrendszere mellé gazdálkodási jogosítványokat is kell telepíteni, tehát a decentralizációnak kell érvényesülnie. Ez azt jelenti, hogy a területi szervektől (igazgatóságok) bizonyos funkciók átadhatók a helyi szervek részére. Ugyanakkor létre kellene hozni régiós önálló gazdasági szervezeteket, egyet a Dunántúlon, egyet pedig az Alföldön, melyek az ellátásilag hozzá rendelt szervezetek gazdasági biztosítását végeznék. Ezáltal az igazgatóságok gazdálkodási szerepe megszűnne, feladatait az említett régiós gazdasági szervezetek vennék át. A Központi szerv feladatrendszere nem változna, és háttérintézménye (GEK) az Országos Parancsnokság és a Budapesti Határőr Igazgatóság gazdasági feladatainak ellátására alkalmas lenne.

4.5 Következtetések

Az elemzéseim alapján azt a következtetést vontam le, hogy a Határőrségnél az elkövetkező időkből alapvető változások realizálódnak, amelyek egyszerre érintik finanszírozását, a szervezet és a szerkezet reformját és mindezek társadalmi hatásait. A változások alapeleme a kirendeltség, valamennyi érintett területen ez tehát az alapegység.

Tapasztalataim azt mutatták, hogy a korábbi bázison alapuló költségvetést meg kell szüntetni, és helyébe a feladatalapon finanszírozott költségvetést kell elfogadtatni. A lényeg mögött azonban a „hogyan”, a „mikor” és a „miként” húzódik meg, ettől a kérdés bonyolultabbá válik.

Azt a következtetést vontam le, hogy a feladatalapú költségvetéssel a pénzügyi „miért” kérdésre adatik meg a határőrségi válasz. Ez persze - azaz a feladatok összegyűjtése, ezek korrekt pénzügyi számvetése – nehéz, szokatlan feladat. Magába foglalja az elmúlt években tucatszámra hozott olyan törvényeket, jogszabályokat, amelyeknek pénzügyi hátterét a jogalkotók szemérmesen elfeledték hozzátenni a normákhoz, ugyanakkor a számonkérésben a határőrség felé evidensnek minősültek. Elvárás fogalmazható meg, hogy tiszta, átlátható viszonyok teremődjenek meg a Határőrség finanszírozásában.

A bázis alapú költségvetésről a feladatalapú finanszírozásra történő áttérés nagy erőfeszítés, azonban messze nem forradalmi újítás, az oktatási-, egészségügyi igazgatásban hazánkban évek óta ismerik, használják e rendszereket, a rendvédelmi igazgatás az USA-ban és az EU országaiban már régen hasonló racionalizációkon nyugszik.

Elemzéseim és gyakorlati tapasztalataim azt mutatták, hogy a feladatalapú költségvetés egyfajta átvilágítás is egyszersmind, így ezekre a kritikákra is jó válaszok fogalmazhatók. Pénzügyi szempontból feltétlenül megváltoztatandók a költségvetés címzettjei, valahogy a piramist a fejről a talpára kell fordítani. A pénzt költségvetési oldalról oda kell telepíteni, ahol a feladatvégrehajtás koncentrálódik.

E program kapcsán ellenállás várható a területi szervek részéről, hiszen a pénzügyi paternalizmusra a jövőben nem vagy a jelenleginél lényegesen mérsékeltebb formában

nyílik csak lehetőségük, ugyanakkor a helyi szerveknél jelentkező energiákat a pénzügyi reformok során jól lehet majd kamatoztatni. Úgy vélem, a feladat alapú költségvetésnek a pénzügyi kormányzat sem örül majd, hiszen könnyen kiderülhet, hogy a Határőrség valóban alulfinanszírozott, s ekkor a konfliktusok dimenziója könnyen áttevődhet a „miért”-ről a „miből”-re.

Egyetértettem azokkal a szerzőkkel akik azt állították, hogy a küszöbön álló közigazgatási reform a regionalizáció és a kistérségek felé mozdítja el a magyar közigazgatást, s mivel a rendvédelmi igazgatás nem független a közigazgatás egészétől - sőt, e kettő úgy viszonyul egymáshoz, ahogyan a rész viszonyul az egészhez, mely összefüggésben természetesen az átfogóbb rendszer a közigazgatás -, e fejlődési irányt a szervezetalakítás során a Határőrségnek figyelembe kell vennie.

Azt a következtetést vontam le, hogy a határőrség gazdasági feladat ellátásában a centralizáció és a decentralizáció együtt érvényesül. Fogalmilag behatároltam a kettő szerepét.

Arra a következtetésre jutottam, hogy a helyi szervek szakmai feladatnövekedéséhez gazdálkodási jogosítványok telepítése is indokolt. A területi szervektől (igazgatóságok) bizonyos funkciók átadhatók a helyi szervek részére. A központi szervnél (Országos Parancsnokság) célszerű megtartani azokat a gazdálkodási funkciókat, mellyel biztosítható a központi akarat. A különböző gazdálkodási szolgáltatási feladatok hatékonyabban végezhetőek a központi szerv háttérintézményén (GEK) belül. A fentiekből az következik, hogy a területi szervek gazdálkodási szerepe jelentősen csökkenthető. Tevékenységük elsősorban a felügyeleti, felügyelősségi szerep irányába kell, hogy elmozduljon.

ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK, ÚJ TUDOMÁNYOS KUTATÁSI EREDMÉNYEK, JAVASLATOK, AJÁNLÁSOK

A Határország kincstári gazdálkodási tevékenységének elemzése, továbbfejlesztése lehetséges irányainak vizsgálata az európai uniós követelmények tükrében témakör vizsgálatára során levont következtetések az egyes fejezetekben rögzítésre kerültek, ezek az alábbiakban foglalhatók össze:

Vizsgálataim is azt támasztották alá, hogy a Magyar Államkincstár létrejötte lényegében nem hozott alapvető, fordulatszerű változást a költségvetési gazdálkodásban sem a makroszabályok, sem az intézményeket érintő szabályok tekintetében. A tervezés, a végrehajtás, a könyvelés és az ellenőrzés központi és főleg intézményi szabályai lényegileg nem változtak. Fennmaradt, sőt esetenként erősödött az intézmények indokolatlan bevételérdekeltségi rendszere, a számlákra befolyó bevételek és a leosztott támogatások feletti - laza jogszabályi keretek közötti - szabad rendelkezési jog.

Elemzéseim alapján egyetértek azzal, hogy a szakmai feladatok és a finanszírozás kettősége, különválasztása az államháztartás minden szintjére kiterjed. Az állami feladat szakmai megvalósítója – vagyis az utalványozó – és annak pénzügyi lebonyolítója – az ellenjegyző – jogilag, feladatiban és szervezetileg következetesen különválnak. A költségvetés kincstári rendszerű lebonyolítása, finanszírozása, a kincstári funkciók egy intézményrendszerbe való koncentrációja nem csak a pénzkezelés és finanszírozás költségeit teheti sokkal olcsóbbá, hanem megteremti annak lehetőségét és alapját is, hogy egy olyan pénzügyi ellenőrzési rendszer jöjjön létre, amelyik rendszerszerűen és teljeskörűen képes feladatait ellátni mégpedig az állami kötelezettségek keletkezése és a kifizetés előtt.

Azt a következtetést vontam le, hogy a költségvetési szervek státusából adódóan a Határország költségvetési szervei gazdálkodásának alapvető szabálya, hogy kötelesek – beleértve a létszámkereteket is – a költségvetési törvényben jóváhagyott előirányzatok belül gazdálkodni. Ugyanakkor a jelenlegi tervezési gyakorlat nem ezen alapul. A gazdálkodási rend az ún. pénzforgalmi szemléletet követi, és nem vesz tudomást arról, hogy a különböző tevékenységek a ténylegesen felhasznált erőforrások, azaz a költségek

összegével jellemezhető. A pénzforgalmi gazdálkodási rend nem teremt kapcsolatot a teljesítmények és a költségek között, valójában a teljesítményeket nem is értelmezi.

Kutatómunkám alapján megállapítottam, hogy az alacsonyan tartott bázis, főként a dologi kiadások esetében a Határőrség jogszabályokkal lefedett feladatait sem képes teljesíteni, a bázist alacsony szinten rögzíti, automatizmust nem alkalmaz. A költségvetési tervjavaslatban szerepeltetett többletfeladatok nincsenek teljeskörűen finanszírozva. A költségvetés tervezésének lezárása után született jogszabályok hatálybalépésével jelentkező többletfeladatok esetében pedig már a tervben való szerepeltetésre sincs lehetőség.

Elemzéseim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a kiadások szükségszerű volumennövekedésével és strukturális változásával nem nőttek egyenes arányban a támogatások, ezzel ellentétben 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 és a probléma elődázását eredményezte.

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

Vizsgálataim is azt támasztották alá, hogy a nyugat-európai határellenőrzési követelmények teljesítésére történő felkészülés mintegy tízenöt éves folyamatot ölel fel, amely magába foglalja a Határőrség jogi, szervezeti, személyi, képzési, technikai és költségvetési feltételeinek megteremtését, a megfelelő eljárási rend kialakítását. A Határőrség - hazánk európai uniós csatlakozási szándékának kinyilvánításától - aktív felkészülést folytat, kezdeményezője volt a határőrizet, a határforgalom-ellenőrzés és a határvédelem nyugat-európai mintára való átalakításnak.

Kutatómunkám alapján azt a következtetést vontam le, hogy az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modelljének lényege az, hogy a forrásokat feladatokhoz és ne intézményekhez allokálják. Ez logikusan következik a társadalmi igényekből. Az emberek nem attól lesznek boldogabbak, hogy intézményeket tartanak el (pl. határőrség, tűzoltóság, kórházak, stb.), hanem attól, hogy az intézmények szolgáltatásokat biztosítanak a számukra. Az államnak tehát közvetlenül a szolgáltatásokat kell megrendelnie az intézményektől, és nem az intézményeket kell feltétel nélkül finanszíroznia, ha el akarja kerülni a hivatalok méretének és hatáskörének folyamatos növekedését és az elbürokratizálódást. Ez a megállapítás nemcsak a közigazgatásra igaz, hanem minden állami intézményre. Az államnak például nem a kórházakat kell finanszíroznia, hanem a betegellátást, nem a Határőrséget, hanem a járőrözést és a nyomozati munkát, nem a Honvédséget, hanem a honvédelemnek és a hadseregnek egy bizonyos felkészültségi állapotát, stb. Nagyon fontos, hogy minden intézmény esetében pontosan definiálva legyenek azok az elvárások és azok a mutatószámok, amelyek alapján értékeli a teljesítményüket. Csak akkor tudnak ugyanis a felettes hatóságok és a politikusok objektívan dönteni arról, hogy a hivatal működése megfelelt-e a társadalom elvárásainak, „megérte-e pénzt fektetni bele”, ha pontosan meg tudjuk határozni, hogy mennyi forrásból milyen eredményt értek el.

Kutatásaim alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a Határőrség szervezeti továbbfejlesztéséhez kapcsolódó tervező-, szervezőmunka végzése, az uniós határellenőrzési rendszerhez igazodó, új típusú, integrált helyi, területi és központi szervezeti elemek kialakítása, helyi szinten ennek kísérleti bevezetése, a működés tapasztalatainak gyűjtése, elemzése és hasznosítása releváns részei az eredményes működésnek. A területi szervek helyzetének, feladatainak és az ehhez kapcsolódó szervezetnek, logisztikai háttérnek sz ismételt átgondolása célszerű. A feladatok és a források összhangjának megteremtése érdekében a gazdálkodási modell racionalizálása indokolt. A határőrizeti alapegységnek tekinthető helyi szervek önállóságát a gazdálkodási területen is indokolt növelni, ezzel együtt a központi szerv feladatokat tudna átvenni a területi szervektől, ezzel megteremtve azt a lehetőséget, hogy az igazgatóságok felügyeleti szerepe tovább erősödjön.

Az elmúlt időszakban végzett tudományos kutatómunkám alapján, figyelembevéve a témához kapcsolódó publikációimat, **tudományos eredményként ítélem meg**, hogy:

- 1. A Magyar Államkincstár és a Határőrség kapcsolatrendszerén keresztül feltártam a Kincstár, gazdálkodási folyamatokra gyakorolt hatását. Rendszereztem és összegeztem a kincstári gazdálkodás ismérveit, és a Határőrségi gazdálkodás szintjein a szükséges változtatásokat.**
- 2. Az évek során ható külső környezeti tényezők között bizonyítottam, hogy a költségvetési korlátok döntő hatást gyakorolnak az alapfeladat ellátására és determinálják annak lehetőségét.**
- 3. Feltártam, hogy a Határőrség működése az új szövetségi rendszerben egy feladatfinanszírozáson alapuló kincstári gazdálkodási modellt követel meg. Ennek legfontosabb eleme, hogy a forrásokat feladatokhoz és ne intézményekhez allokálják, megvalósításához elméleti alapokat szolgáltattam, illetve javaslatot tettem a működtetés módjára.**
- 4. Megfogalmaztam és értelmeztem, hogy az európai uniós működési rendhez igazodó gazdálkodási rendszer racionalizálása során, a gazdasági feladatok centralizálása és decentralizálása együtt érvényesül. Igazoltam, hogy helyi szervek (kirendeltségek) bővülő szakmai feladatrendszere mellé gazdálkodási jogosítványokat is kell telepíteni, a leendő belső és külső határokon eltérő módon, a különböző gazdálkodási szolgáltatási feladatok hatékonyabban végezhetőek a központi szerv háttérintézményéhez (GEK) történő telepítéssel, így erősíthető a területi szervek felügyeleti és a kirendeltségek gazdálkodási szerepe.**

Javaslatok, ajánlások:

Az értekezésben megfogalmazott, bemutatott tények és következtetések figyelembevételével javasolom:

1. A Belügyminisztérium irányába kezdeményezni kell a feladatfinanszírozási rendszer bevezetését, ezzel együtt előtérbe kell helyezni az ezt megalapozó tervezési rendszert. Az alapfeladatot ellátó szervezetek átalakítását követően, a gazdasági szervezetek átalakítását rendszerszemlélettel, és a működési rend kidolgozását követően, szakaszosan célszerű végrehajtani.
2. A Magyar Államkincstár és a Belügyminisztérium irányába kezdeményezni kell a két beszámoló határidejének összehangolását, így lehetőség nyílna az eltérő adatok egyeztetésére, illetve azok javítására, csökkentésére, valamint az intézményi költségvetési beszámoló év végi rendező-záró tételeinek elszámolására. Itt lényeges kérdéskörként vehető fel, hogy e kétfajta beszámoló adatainak teljeskörű egyezőségének megteremtése indokolt-e, mivel a kétfajta beszámoló más és más cél kiszolgálására hivatott. Míg a kincstári beszámoló célja egy azonnali, illetve bizonyos szempontból előzetes pénzügyi információ biztosítása, addig a költségvetési beszámoló, a tényleges vagyoni és pénzügyi helyzet bemutatását kell, hogy rögzítse utólagosan és végérvényesen.
3. A Határőrség szakmai alapegységei a határrendészeti kirendeltségek, bevetési szervek, határvadász századok. A feladat- és hatáskörök ésszerű telepítésével a helyi szintű szervek helye és szerepe erősödik, ez a központi és területi vezető-irányító szervek arányának jelentős csökkenését követeli meg. A gazdasági tevékenység működési modelljének átalakítása során a súlypontot, a kirendeltségekre kell tenni.
4. A Határőrség gazdasági tevékenysége vonatkozásában decentralizáció alatt, a döntési hatáskörök szervezeti hierarchia alacsonyabb szintjén lévőkhöz történő telepítését, a centralizáció alatt a döntési hatáskörök szervezeti hierarchia magasabb szintjéhez történő telepítését értem. Célszerűnek tartom a különböző gazdasági szolgáltató tevékenységek felmérését, a végrehajtás feltételeinek megteremtését követően ezen feladatok központosítását az Országos Parancsnokság háttérintézményéhez (GEK).
5. A költséghatékony és takarékos működés feltételeinek kialakítása előtérbe állítja a szakmai, valamint a gazdálkodási tevékenység kölcsönhatásainak az erősítését és feltételezi a rendelkezésre álló források következetesebb, szakmai tevékenységek (feladatok) szerinti elosztását, az ennek megfelelő tervezési rendszer kiépítését. Ehhez szükséges a tervezési normatívák, mutatórendszerek célszerű kialakítása.
6. A költségvetési gazdálkodás információs rendszere által előállított adatok nem elégítik ki a vezetői igényeket. Nem minden tekintetben megbízhatóak és nem

naprakészek és a közgazdasági elemzéshez is hiányoznak a szükséges adatok. A külső környezet, nem utolsósorban az EU-hoz történő csatlakozás egyre sürgetőbbé veti fel a gazdálkodási folyamatok pontos, naprakész átláthatóságának igényét. Ehhez egy megfelelő információs rendszert kell kialakítani.

A költségvetési gazdálkodástól idegen, ebben a formában hatékonyan nem végezhető tevékenységek „kihelyezése”, vállalkozásoktól megvásárolt feladatellátással, szolgáltatással történő helyettesítése. A kihelyezés megoldható többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok létesítésével, feladatkörének bővítésével. Ennek az a feltétele, hogy meghatározzuk azokat a célokat, elvárásokat, amelyeket a tulajdonos támaszt velük szemben, illetőleg elvár a társaságok működésétől. Igénybevételekről körültekintő pénzügyi-gazdasági, illetőleg hatásvizsgálatokat kell végezni. Költséghatékony megoldásnak lehet még tekinteni a tárca szintű regionális gazdasági (logisztikai) rendszert is. Megvalósítása már középtávon jelentős költségcsökkenést eredményezne. A fentiek bevezetése körültekintő megvalósíthatósági tanulmányok és hatásvizsgálatok alapján indulhat el.

BEFEJEZÉS

A kutatás során törekedtem arra, hogy bemutassam, elemezzem, értelmezzem azokat a fő eljárásokat, amelyek egyébként is bonyolult rendszert alkotva jelen vannak és alapját képezik a határőrségi kincstári gazdálkodásnak. Ezzel együtt és e mellett az EU is jelentős követelményeket támaszt, melyek meghatározzák az alaptevékenység ellátását és a gazdasági tevékenység végzését. Törekedtem arra, hogy a társadalmi változások és a témával kapcsolatos nemzetközi, elsősorban európai uniós elmélet és gyakorlat megjelenjen az értekezésemben. Bízom abban, hogy értekezésemmel – eddig kevésbé kezelt, de fontos aspektusokat vizsgálva, és a következtetéseket levonva – a célokat elértem.

Értekezésemben fel kívántam hívni a figyelmet a szabályszerű, szabályozott, hatékony, költségtakarékos és racionális gazdálkodás fontosságára. Ennek alapját a feladatrendszerhez igazodó, megfelelő működési rend teremtheti meg. Ehhez azonban szükséges egy feladatokhoz igazodó hatékony és alapos tervezési rendszer, amely megalapozza a feladatfinanszírozást.

Kutatómunkámat nem tekintem lezártnak, célszerűnek tartom a téma folyamatos figyelemmel kísérését. Feldolgozásra, további kutatásra vár a Határőrségnél hatékonyan nem végezhető tevékenységek kihelyezése, valamint az adott régióban működő belügyi szervek gazdasági feladatait ellátó gazdasági rendszer elmélete és gyakorlata

Értekezésem egyfajta forrás lehet a téma, illetve részterüeteinek további kutatásához, felhasználható az oktatásban, de célszerű a következtetések és javaslatok figyelembe vétele a határrendészeti szervek gazdasági rendszerének racionalizálása során.

Végezetül és nem utolsó sorban szeretném megköszönni azoknak a határőr, honvéd és polgári kollégáknak a munkáját és a támogatását, akik hozzájárultak értekezésem elkészítéséhez.

FELDOLGOZOTT ÉS FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

1. Bánhegyi Péter: Átalakulás és a pénzügyi-monetáris szféra működési zavarai (Bankszemle, 1995/11-12.)
2. Békesi László: A modern államok költségvetési politikáját befolyásoló makrogazdasági és gazdaságpolitikai keretek (Közgazdasági Szemle, XLVIII. Év. 2001. október)
3. Belügyminisztérium közigazgatási és rendészeti ágazati stratégia, 8001/2003 (BK Különszám) BM Tájékoztató
4. Bencze P., Novotnik I. (1993.) Tapasztalatok a francia önkormányzati gazdálkodás és kincstári igazgatás kapcsolatrendszeréről Pénzügyi Szemle 1993/11.
5. Beregnyei József: rendvédelem, rendészet értelmezése, viszonya és kapcsolata a Határőrséghez. Pécsi határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 2002.
6. Bokros Lajos: Verseny és szolidaritás (Élet és Irodalom, 2004, ISBN 9632148622)
7. Bundeshaushaltsordnung des Deutschen Bundestag – Grundgesetze Bundeshaushalt Nr. 140/2004 (A Német Parlament szövetségi költségvetésének szabályozása – Német Szövetségi költségvetési alaptörvény)
8. Csermák Judit - Dér Géza - Nagy Istvánné - Pintérmé Csermák Jolán: Költségvetési szervek gazdálkodása. Aula Kiadó, 2000. ISBN9639215910
9. Csontos András: A haderőreform, a védelmi tervezés és az erőforrások kölcsönhatása (Doktori értekezés 2002.)
10. Dunavölgyi Mária: A külső és a belső államadósság egységes kormányzati kezelésének nemzetközi tapasztalatai és magyarországi kezdetei (Közgazdasági szemle, XLIV. évf. 1997.)
11. Európai biztonság a XXI. század küszöbén (Kihívások, alternatívák a balkáni konfliktus tükrében) az 1999. október 13-14-én megtartott tudományos konferencia anyaga. ZMNE, Budapest, 2000.
12. Faggyas Zoltán: A Határőrség feladatrendszerében és szervezeti felépítésében 1989 óta bekövetkezett változások gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzése, a határőr gazdálkodás korszerűsítésének kutatása és tudományos vizsgálata. (Doktori értekezés 2004)
13. Földes Gábor (szerk.): Pénzügyi jog. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 2000. IDSN9632244797

14. Gazda Pál – Simkó László: Védelemgazdaságtan I. A nemzetgazdaságtan védelmi felkészítése (a gazdaságirányítás katonai ökonómiai követelményrendszer összehasonlításának elméleti és gyakorlati kérdései). Jegyzet tanulmány, ZMKÁ, 1993.
15. Magyar Határőrség fejlesztési stratégiája, Budapest, 2000
16. Hágai Program, Brüsszel, (2004, 13993/04)
17. Horváth M. Tamás, Dr.: A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon: szervezeti rend és működés. Magyar Közigazgatás, LIII. évf.. 2003/5.
18. Kádár Béla: Költségvetés és kitekintés (Pénzpiac, 1998. január.)
19. Király László György: Teljesítménymérés és értékelés a közigazgatásban. Vezetéstudomány, XXX. évf. 1999/7-8.
20. Kornai János: Vergődés és remény (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996.)
21. Kőszegvári Tibor: A XXI. század várható biztonsági kihívások, konfliktusok és háborúk, a fegyveres erők feladatai. Tanulmánygyűjtemény HM 2000.
22. 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 Nemec-glen Wright eds. 99
23. László Csaba Az államháztartási reformról (Gazdaság 1996. Tavasz)
24. László Csaba: Tépett vitorlák (Aula Kiadó 1994.)
25. László Csaba: Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében (1988-1997). Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf. 2001. október
26. Lengyel László: A pártházból a palotába. (Helikon-Universitas, 1998.)
27. Lentner Csaba: A paradigma váltás kényszere a magyar állampapírpiacra (Arisztotelész Bt. 1999.)
28. Lentner Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika (Akadémia Kiadó, 2004.)
29. Magyar Államkincstár Alapító Okirata, Budapest, 1995.
30. Otto H. Jacobs – Andreas Oestreicher: Mérlegelemzés. Kossuth Kiadó, Budapest, 2000.
31. 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.
32. Pénzügyminiszter: Előterjesztés a Kormány részére a kincstári rendszer továbbfejlesztéséről 1999. november
33. Pete Péter: Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje (Közgazdasági Szemle XLIV évf. 1997. február)

34. Pete Péter: Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez. Közgazdasági Szemle, 2001/10.
35. Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre (Határőrségi Tanulmányok 2003/1. különszám)
36. Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrség zöldhatár őrizetére. Doktori (PhD) értekezés, 2002.
37. Sallai János: Ausztriától Svédorszáig (Az EU tagállamok biztonsági, határőrizeti rendszerei. (Határőrségi Tanulmányok 2002/2 szám)
38. Sallai László – Szőke István – Varga János – Vass Ferenc – Vájlók László – Virányi Gergely: Határellenőrzés az Európai Unióban. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2000.
39. Sztanó Imre, Korom Erik: Amit a mérleg mutat (Saldo 2002)
40. Teke András: A magyar Határőrség és az EU-integráció. Belügyi Szemle, 2003/4.
41. Teke András: A Határőrség hosszútávú területi stratégiájának koncepciója, kézirat 2003.
42. Ungvár Gyula: A technikai biztosítás rendszerének a nagyságát meghatározó tényezők. Hadtudomány, 1996.
43. Varga János: A nemzeti biztonsági stratégia és határőrizet. A határőrség lehetőségei az új biztonsági kockázatok kezelésében. Főiskolai Figyelő, 1999/2.
44. Vértes András: A fordulat megtörtént, a reformok folytatódnak Gazdaság 1998. Tavasz
45. Virányi Gergely: Gondolatok a rendészettudományhoz. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 2002.
46. 1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmánya
47. 1990. évi LXXXIII. tv. A helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról
48. 1991. évi LX. tv. A Magyar Nemzeti Bankról
49. 1993. évi CX. tv. a honvédelemről
50. 1993. évi LXXXVI. tv. a külföldiek beutazásáról és a magyarországi tartózkodásáról – az idegenrendészeti hatósági jogkört biztosító
51. 1993. évi CXI tv. A Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetéséről
52. 1994. évi CIV. tv. a Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetéséről
53. 1995. évi CXXI. tv. a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről
54. 1996. évi CXXIV. tv. a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről
55. 1996. évi XLIII. tv. a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
56. 1997. évi CXLI. tv. a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről

57. 1997. évi XXXII. tv. a határőrizetről és a Határőrségről,
58. 1998. évi XC. tv. a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről
59. 1999. évi CXXV. tv. a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről
60. 2000. évi C. tv. a számvitelről
61. 2000. évi CXXXIII. tv. a Magyar Köztársaság 2001 és 2002. évi költségvetéséről
62. 2001. évi LVIII tv. a Magyar Nemzeti Bankról
63. 2001. évi XXXIX. tv. a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról
64. 2002. évi LXIV. tv. a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről
65. 2189/1995. (VII. 4.) az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról
66. 40/1974. (IX.1.) MT rendelet a Magyar Köztársaság államhatárának őrizetéről
67. 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működéséről
68. 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet az államháztartás szervezeti, beszámolási és könyvvezetési kötelezettségeinek beszámolásáról
69. 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
70. 36/1999. (XII. 27.) PM rend. a kincstári rendszer működésével kapcsolatos pénzügyi
71. 2046/1989. (HT. 17.) MT határozat a Magyar Köztársaság államhatárának, annak rendjéről, őrizetéről és átlépésének szabályairól szóló törvényjavaslat alapelveiről
72. 3028/1989. MT határozat az államhatárok azonnali lezárására alkalmas kötelékek felállításáról
73. Az államháztartási reform előkészítéséről szóló 1062/1996. (VI. 4.) Kormány határozat és módosításai
74. 2186/1996. (VII. 16.) Korm. határozat a Határőrség szervezeti átalakításának végrehajtásáról és a további működési feltételeinek biztosításáról
75. 1045/1997. (IV. 29.) Korm. határozat a kis- és középvállalkozások fejlesztése érdekében szükséges egyes kormányzati teendőkről
76. 2416/1997. (XII. 17.) Korm. határozat a határőrség határvadász századainak létszám- és eszközigényéről, valamint fegyverzetéről
77. 2141/1997. (V. 30.) Korm. határozat a Határőrség szervezeti továbbfejlesztéséről
78. 1062/1999. (V. 31.) Korm. határozat a PHARE 1999. évi Nemzeti Programjának prioritásairól és tárgyalási irányelveiről

79. 1109/1999. (X. 22.) Korm. határozat a PHARE 2000. évi magyarországi programjának prioritásairól
80. 2087/2000. (V. 4.) Korm. határozat az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő, a határok őrzetével, a határforgalom ellenőrzésével és a határátkelőhelyek fejlesztésével kapcsolatos feladatokról és intézkedésekről
81. 2064/2000. (III. 29.) sz. Korm. határozat az államháztartás pénzügyi rendszerének továbbfejlesztési irányairól és a kincstári rendszer új szervezeti rendszerének kialakításáról
82. 1063/2000. (VII. 11.) Korm. határozat a PHARE 2001. évi nemzeti programjának prioritásairól és tárgyalási irányelveiről
83. 1065/2001. (VII. 10.) Korm. határozat a PHARE 2002. évi nemzeti Programjának intézményfejlesztési prioritásairól és tárgyalási irányelveiről
84. 2013/2001. (I. 17.) Korm. határozat az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló kormányzati koncepcióról
85. 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról
86. 2365/2002. (XII. 13.) Korm. határozat az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósulásáról és a 2003-2004-ben fejlesztendő határátkelőhelyek meghatározásáról
87. 73/1997. (VII. 17.) OGY határozat a Határország fejlesztésének irányairól
88. 7/2000 (II. 16.) OGY hat. A fegyveres erők részletes bontású létszámáról szóló 124/1997 (XII. 18.) OGY határozat módosításáról
89. 17/2001. (BK 7.) BM utasítás a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról
90. 2/2002. (BK 10.) BM-PM-SzCsM együttes utasítás az illegális migrációs az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélységi ellenőrzésének kialakítására és működtetésére
91. 25/2002. (BK 18.) BM utasítás a Belügyminisztérium fejezet Gazdálkodási Szabályzatainak kiadásáról
92. 30/2002. (BK 22.) BM utasítás a költségvetési szervek gazdálkodását bemutató adatszolgáltatási rendszerről
93. 32/2002 (BK 24.) BM utasítás a schengeni joganyag átvételéről és annak gyakorlati megvalósításáról szóló 17/2001. (BK. 7.) BM utasítás módosításáról
94. 3/2004 (BK 2.) BM utasítás a Határország korszerűsítésére

95. 15/2004 (BK 13.) BM utasítás a Belügyminisztérium fejezet költségvetési gazdálkodás rendjéről kiadott gazdálkodási szabályzat
96. 20/2004 (BK 21.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migrációs az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére illetve összehangolására
97. szolgáltatások teljesítésének rendjéről
98. 40/2001. OPK parancs A Határórség Gazdálkodási Szabályzata
99. Schengen Végrehajtási Egyezmény 1990-es aláírt változata

PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

Cikkek, tanulmányok

1. A Szombathelyi Kerület költségvetési gazdálkodásának elemzése (Pénzügyi Számviteli Főiskola Zalaegerszegi Intézete 1990. Zalaegerszeg)
2. A határország gazdálkodási tevékenysége (Belügyi Szemle Különszáma 1998. Budapest)
3. Gondolatok az euro bevezetéséről (Berzsenyi Dániel Tanárképző Főiskola Tudományos Közleményei 4. 1999. Szombathely 39-54 o. ISSN 1419-3604)
4. A kincstári gazdálkodási rendszerek kapcsolatának nemzetközi és hazai történeti áttekintése (Berzsenyi Dániel Főiskola Tudományos Közleményei 5. 2000. Szombathely 9-18. o. ISSN 1419-3604)
5. A helyi adórendszer sajátosságai (Berzsenyi Dániel Főiskola Tudományos Közleményei 5. 2000. Szombathely 19-28. o. ISSN 1419-3604)
6. A Magyar Államkincstár megalakulása. (Határőrségi Tanulmányok 2000./1. sz. 114-132. o.)
7. A Magyar Államkincstár eddigi működésének tapasztalatai. Továbbfejlesztési lehetőségek. (Határőrségi Tanulmányok 2000/2. sz. 24-37. o.)
8. Magyar Államkincstár által ellátott feladatok, szolgáltatások (Határőrségi Tanulmányok 2000/3. sz. 119-132. o.)
9. Az Államkincstár hatása a költségvetési szervek gazdálkodására, fejlesztésének lehetséges irányai. (Nyugat-Magyarországi Egyetem Közgazdaságtudományi Kar 2000.)
10. Az államháztartás reformja.(Berzsenyi Dániel Főiskola Tudományos közleményei 8. 2001 23-30. o. ISSN 1419-3604)

11. Költségvetési egyensúlyi kérdések a 90-es évek közepén. (Berzsenyi Dániel Főiskola Tudományos közleményei 8. 2001 31-38. o. ISSN 1419-3604)
12. A közbeszerzési törvény végrehajtásának határőrségi tapasztalatai, hatása a gazdálkodásra. (Nemzetvédelmi Egyetem Közleményei VI. évfolyam 2002/2 szám 190-205. o. ISSN 1417-7323)
13. Gondolatok a költségvetési szervek és a Magyar Államkincstár Rt kapcsolatáról. (Berzsenyi Dániel Főiskola Tudományos közleményei 2002. 9. szám 53-55. o. ISSN 1419-3604)

Konferenciák, előadások

1. A Határőrség földrajzi elhelyezkedése az európai uniós követelmények tükrében. (Berzsenyi Dániel Főiskola Természettudományi Intézetének Szakmai napja 2002. január 29.)
2. Magyar Államkincstár Rt. megalakulásának körülményei, az általa ellátott funkciók. (A Berzsenyi Dániel Főiskola által szervezett Természet-, műszaki- és gazdasági tudományok alkalmazása nemzetközi konferencia 2002. május 11. 2. és 14. oldal. ISBN 963 929069 6; teljes előadás megjelent a fenti című konferencia anyagban ISBN 963 929068 8 75-84. oldal)
3. A Határőrség kincstári gazdálkodása a védelemgazdaság rendszerében. (A Magyar Hadtudományi Társaság Védelemgazdasági Szakosztálya és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem által szervezett „A védelemgazdaság időszerű kérdései” című konferencia 2002. október 08. Budapest a teljes előadás megjelent a fenti című konferencia anyagban ISBN 963 2105117 44-51. oldal)
4. A határőrség költségvetési irányítása és gazdálkodásának rendje az államháztartás rendszerében (A Berzsenyi Dániel Főiskola által szervezett II. Természet-, műszaki- és gazdasági tudományok alkalmazása nemzetközi konferencia 2003. május 10. 23. oldal ISBN 963 929069 6; a teljes előadás megjelenik a fenti című konferencia anyagban)

5. Gondolatok a belügyi szervek – kiemelten a Határőrség – költségvetési tervezési gyakorlatának egyes kérdéseiről (Magyar Hadtudományi Társaság – a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a HM Védelmi Tervezési Koordinációs Iroda, az MH Összhaderőnemi Logisztikai és Támogató Parancsnokság Tudományos Tanácsa közreműködésével – 2004. szeptember 21-én - rendezett „A védelmi tervezés és annak gazdasági vetülete” című tudományos konferencia.)
6. Gondolatok a Határőrség Kincstári gazdálkodása és a logisztika kapcsolatáról (A Berzsenyi Dániel Főiskola által szervezett III. Természet-, műszaki- és gazdasági tudományok alkalmazása nemzetközi konferencia 2004. október 30. 17 oldal, ISBN 963 9290 69 6; a teljes előadás megjelenik a fenti című konferencia anyagban CD-n)
7. A Határőrség költségvetési tervezési feladatainak elmélete és gyakorlata (A Berzsenyi Dániel Főiskola által szervezett III. Természet-, műszaki- és gazdasági tudományok alkalmazása nemzetközi konferencia 2004. október 30. 18. oldal, ISBN 963 9290 69 6; a teljes előadás megjelenik a fenti című konferencia anyagban CD-n)

TDK dolgozat

1. A magyar államháztartás és magyar államadósság kezelés jelenlegi helyzete és továbbfejlesztésének lehetséges irányai (Nyugat-Magyarországi Egyetem Közgazdaságtudományi Kar 2000. Sopron)

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

1. Összesített EU támogatási kimutatás Belügyminisztérium
2. A Határőrség mérlegadatainak alakulása az eszközök vonatkozásában 1995-2004
3. A Határőrség mérlegadatainak alakulása a források vonatkozásában 1995-2004
4. A Határőrség költségvetési előirányzatai és azok teljesítése 1995-1996
5. A Határőrség költségvetési előirányzatai és azok teljesítése 1997-1998
6. A Határőrség költségvetési előirányzatai és azok teljesítése 1999-2000
7. A Határőrség költségvetési előirányzatai és azok teljesítése 2001-2002
8. A Határőrség költségvetési előirányzatai és azok teljesítése 2003-2004
9. Határőrség létszámadatainak alakulása 1995-2004
10. Az éves kiadási előirányzatok módosítása hatáskörönként 1995-2004
11. Immateriális javak és tárgyi eszközök elhasználódása és használhatósági foka 1995-2004
12. Immateriális javak és tárgyi eszközök elhasználódása és használhatósági foka 1995-2004 (diagram)
13. Immateriális javak és tárgyi eszközök összetétele és változása a Határőrségnél 1995-2004
14. A Határőrség tárgyi eszközeinek megoszlása 1995-2004
15. A Határőrség befektetett pénzügyi eszközeinek adatai 1995-2004
16. A Határőrség forgóeszközeinek alakulása 1995-2004
17. A Határőrség forrásainak alakulása 1995-2004
18. A Határőrség Immateriális javainak alakulása 1995-2004
19. A Határőrség eszközállományának alakulása 1995-2004
20. A vagyoni helyzet elemzési mutatóinak alakulása 1995-2004

MELLÉKLETEK