

**ZRÍNYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM
KOSSUTH LAJOS HADTUDOMÁNYI KAR
HADTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**

Demény Ádám pénzügyőr őrnagy

**A RENDVÉDELMI SZERVEK GAZDÁLKODÁSÁBAN
MEGJELENŐ KIHÍVÁSOK ELEMZÉSE, VALAMINT A
GAZDÁLKODÁST KORSZERŰSÍTŐ MEGOLDÁSI
JAVASLATOK KIDOLGOZÁSA**

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Témavezető:

**Dr. Faggyas Zoltán nyá. hőr. mk. alezredes
c. egyetemi docens PhD**

BUDAPEST

2009.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	5
A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA	5
KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK ISMERTETÉSE	9
KUTATÁSI HIPOTÉZISEK MEGFOGALMAZÁSA	10
KUTATÁSI MÓDSZEREK ISMERTETÉSE	11
AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE	11
AZ ÉRTEKEZÉS VÁRHATÓ EREDMÉNYEI ÉS AZOK GYAKORLATI FELHASZNÁLHATÓSÁGA	13
<u>1. A GAZDÁLKODÁS SZEREPE A RENDVÉDELMI SZERVEK MŰKÖDÉSÉBEN</u>	<u>14</u>
1.1. A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI	14
1.2. A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS MEGJELENÉSE A SZERVEZETI HIERARCHIÁKBAN	18
1.3. A RENDVÉDELMI KÖLTSÉGVETÉS ALAKULÁSÁNAK ELEMZÉSE	20
1.3.1. A RENDVÉDELMI KÖLTSÉGVETÉS JELLEMZŐI AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN	21
1.3.2. A RENDVÉDELMI SZERVEK KÖLTSÉGVETÉSEINEK ALAKULÁSA 2002-2008. KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN	23
1.4. KÖVETKEZTETÉSEK	31
<u>2. A RENDVÉDELMI SZERVEK GAZDÁLKODÁSÁBAN MEGJELENŐ KIHÍVÁSOK</u>	<u>33</u>
2.1. A PUHA KÖLTSÉGVETÉSI KORLÁT MEGJELENÉSE A RENDVÉDELEM TERÜLETÉN	33
2.1.1. A PUHA KÖLTSÉGVETÉSI KORLÁT SZINDRÓMA FOGALMI TISZTÁZÁSA	33
2.1.2. A PUHÍTÁS MOZGATÓRUGÓI	35
2.1.3. A VÁRAKOZÁSOK	37
2.2. A RENDVÉDELMI SZERVEKKEL SZEMBEN TÁMASZTOTT KÖVETELMÉNYEK	39
2.3. A GAZDÁLKODÁSI KIHÍVÁSOK ÖSSZEFÜGGÉSEI A RENDVÉDELMI SZERVEKNÉL	41
2.3.1. ÁLTALÁNOSAN JELENTKEZŐ KIHÍVÁSOK	42
2.3.2. SPECIFIKUSAN JELENTKEZŐ KIHÍVÁSOK A RENDŐRSÉGNÉL ÉS A VÁM- ÉS PÉNZÜGYŐRSÉGNÉL	49
2.4. A FOLYAMATOSAN SZŰKÜLŐ KÖLTSÉGVETÉS ÉS A RENDVÉDELMI ALAPFELADATOK STABILITÁSÁNAK EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYA	56
2.5. KÖVETKEZTETÉSEK	58
<u>3. REFORMKÉNYSZER A KÖLTSÉGVETÉS TERÜLETÉN</u>	<u>61</u>
3.1. A KÖLTSÉGVETÉSI REFORM SZÜKSÉGESSÉGE	61
3.2. A RENDVÉDELMI SZERVEK RÉSZVÁLLALÁSA A KISEBB ÉS HATÉKONYABB ÁLLAMSZERVEZET KIALAKÍTÁSÁBAN	63
3.2.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÚJRAELOSZTÓ SZEREPÉNEK CSÖKKENÉSÉBŐL EREDŐ HATÁSOK	63
3.2.2. A KÖZFELADATOK FELÜLVIZSGÁLATA	66
3.2.3. A KÖLTSÉGVETÉSI INTÉZMÉNYRENDSZER	67
3.3. A STÁTUSZTÖRVÉNY VÁRHATÓ REFORMÉRTÉKŰ ÁTRENDZŐ HATÁSA A RENDVÉDELEM TERÜLETÉN	69
3.3.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI TÖRVÉNY ELAVULTSÁGA	69

3.3.2.	A STÁTUSZTÖRVÉNY ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI RENDSZER KORSZERŰSÍTÉSÉNEK ELEMEI	70
3.3.3.	A STÁTUSZTÖRVÉNY KAPCSOLATA A RENDVÉDELMI SZERVEKKEL	71
3.4.	A REFORMOK DÖNTÉSTÁMOGATÁSÁNAK FŐBB AKADÁLYAI	74
3.4.1.	AZ INFORMÁCIÓS ASZIMMETRIA	74
3.4.2.	A GAZDÁLKODÁSIRÁNYÍTÁSI RENDSZEREK HIÁNYA	75
3.5.	KÖVETKEZTETÉSEK	76

4. A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁSI RENDSZER MEGVALÓSÍTÁSÁNAK KONCEPCIÓJA ÉS BEVEZETÉSÉNEK HATÁSA A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEKRE **79**

4.1.	JELLEN HELYZET RÖVID BEMUTATÁSA	80
4.1.1.	AZ ÁLLAM KINCSTÁRI SZERVEZETE	80
4.1.2.	A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI INTÉZMÉNYEK	81
4.2.	A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK FOLYAMATAIT TÁMOGATÓ ÚJ RENDSZER BEVEZETÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE	82
4.3.	A KÖLTSÉGVETÉS GAZDÁLKODÁSI RENDSZER ELEMEI ÉS TAGOZÓDÁSA	83
4.3.1.	KINCSTÁRI RENDSZEREK REORGANIZÁCIÓJA	83
4.3.2.	EGYSÉGES INTÉZMÉNYI GAZDÁLKODÁSI RENDSZER BEVEZETÉSE	85
4.3.3.	KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉST TÁMOGATÓ RENDSZER	87
4.3.4.	VEZETŐI INFORMÁCIÓS RENDSZER	87
4.3.5.	KGR ÁTTEKINTŐ ÁBRÁJA	88
4.4.	A KGR KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEKRE GYAKOROLT HATÁSA	89
4.4.1.	INTEGRÁCIÓ HIÁNYA AZ INTÉZMÉNYEK GAZDASÁGI SZAKTERÜLETEINÉL	89
4.4.2.	POZITÍV ÉS NEGATÍV HATÁSOK	90
4.4.3.	TOVÁBBLÉPÉS LEHETSÉGES IRÁNYAI	92
4.5.	A RENDVÉDELMI SZERVEK LEHETŐSÉGEI A KGR BEVEZETÉSÉNEK TÜKRÉBEN	93
4.6.	KÖVETKEZTETÉSEK	94

5. A RENDVÉDELMI SZERVEK GAZDÁLKODÁSÁNAK KORSZERŰSÍTÉSÉRE KIDOLGOZOTT JAVASLATOK, MINT A FELMERÜLŐ KIHÍVÁSOKRA ADHATÓ LEHETSÉGES VÁLASZOK **96**

5.1.	A KORSZERŰSÍTÉSI LEHETŐSÉGEK TERÜLETEI	96
5.2.	A FELÜGYELETI TERVEZÉSI ÉS CONTROLLING TEVÉKENYSÉG ERŐSÍTÉSE	98
5.3.	A CENTRALIZÁCIÓ ÉS MEGJELENÉSI FORMÁI	100
5.3.1.	A SZERVEZETI CENTRALIZÁCIÓS LÉPÉSEK DÖNTÉSI PONTJAI	101
5.3.2.	A SZERVEZETI ÖSSZEVONÁSOKBÓL EREDŐ ADMINISZTRÁCIÓ-CSÖKKENTÉSI LEHETŐSÉGEK	105
5.4.	A RENDVÉDELMI SZERVEK INFORMATIKAI FELADATAINAK ELLÁTÁSÁRA KIDOLGOZOTT KORSZERŰSÍTÉSI JAVASLATOK	107
5.5.	A KÖZÖSSÉGI FEJLESZTÉSI FORRÁSOK ABSZORPCIÓS KÉPESSÉGÉNEK NÖVELÉSÉRE KIDOLGOZOTT MODELL	109
5.6.	KÖVETKEZTETÉSEK	112

A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE **115**

ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK	115
ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK	121
JAVASLATOK, AJÁNLÁSOK	122

<u>BEFEJEZÉS</u>	<u>123</u>
<u>FELDOLGOZOTT ÉS FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM</u>	<u>124</u>
<u>ÁBRAJEGYZÉK</u>	<u>130</u>
<u>PUBLIKÁCIÓK ÉS EGYÉB TUDOMÁNYOS MUNKÁK JEGYZÉKE</u>	<u>131</u>
<u>MELLÉKLETEK JEGYZÉKE</u>	<u>133</u>

BEVEZETÉS

*„Természetesen nem tudom megmondani,
hogy jobb lesz-e, ha megváltoznak a
dolgok, de annyit biztosan tudok: ahhoz
hogy bármi jobb legyen, mindig változásra
van szükség.”*

(Georg Cristoph, Lichtenberg 1742-1799)

A tudományos probléma megfogalmazása

A rendvédelmi szervek gazdálkodását az elmúlt években a költségvetési év indításakor minden esetben az alulfinanszírozottság jellemezte. A meglévő feladatrendszer, a hagyományos szervezeti felépítés, a tradicionális decentralizált gazdálkodás és az ehhez biztosított erőforrások összhangja évről-évre növekvő mértékben hiányzik. A jelenleg alkalmazott bázisszemléletű költségvetés tervezés¹ kialakulását, amely a bevett hazai költségvetési gyakorlat szerint – eltérően az elméleti módszertantól – szinte teljes mértékben csak a makrogazdasági egyensúlyszámokból levezethető felülről lefelé (top-down) történő keretszámok visszaosztásán alapul, nagymértékben befolyásolja a konvergencia programból² eredő GDP arányos államháztartási hiánycsökkentési kötelezettség.

A rendvédelmi szervek, az irányításukért felelős minisztériumok, valamint a Kormány is folyamatos intézkedésekkel, a gazdálkodásba történő erőteljes beavatkozásokkal próbálja a fennálló helyzetet kezelni, a negatív hatásokat tompítani, valamint a problémák gyökereit feltérképezni és megszüntetni. Ennek érdekében az évek során kivétel nélkül minden területen átszervezésekről, szervezeti integrációs lépésekről, kiadáscsökkentést célzó takarékosági csomagok bevezetéséről döntöttek.

Dolgozatomban az Alkotmányban³ összefoglaló kategóriaként megjelenő egyes rendvédelmi szervekkel és azok gazdálkodásával foglalkozom, amelyekhez tartozó szervezeteket az egyes jogállási törvények⁴ már felsorolásszerűen is meghatároznak. Az eddigi beosztásaimban szerzett tapasztalatom alapján általános megállapításaimat és

¹ A **bázis alapú költségvetési tervezési módszer** a tervévet megelőző év eredeti előirányzatát bázisként kezeli, és ebből kiindulva a tervévi változások számszerű hatásának beépítésével határozza meg a tervidőszak előirányzatait. A költségvetési javaslat alap-előirányzatból és előirányzat többletből áll.

² 1088/2006. (IX.11.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság aktualizált konvergencia programjáról

³ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

⁴ 2008. évi CV. törvény a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról, valamint 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

következtetéseimet a gazdálkodásukban jelentős hasonlóságot mutató Rendőrségre (Rendőrség és a Határőrség 2008. január 1-jei integrációjából létrejött szervezet), Vám- és Pénzügyőrségre, a katasztrófavédelemre és a büntetés-végrehajtási szervezetre tekintem érvényesnek. (A hivatkozott rendvédelmi szervek szervezeti felépítését bemutató ábrák a **4. – 8. számú mellékletekben** találhatóak.) A speciális gazdálkodást folytató polgári titkosszolgálatokat (amelyeket a hivatkozott jogszabályok szintén a rendvédelmi szerv kategóriájába sorolnak) – nevezetesen a Nemzetbiztonsági Hivatal, az Információs Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat – a működésükben és a gazdálkodásukban is megjelenő jelentős és nem publikus eltérések miatt a vizsgálatból kizártam.

A dolgozat terjedelmi korlátai miatt elhatárolásként a rendvédelmi szervek közül az integrált Rendőrséggel, valamint a Vám- és Pénzügyőrséggel foglalkozom részletesen. Az elmúlt időszakban végrehajtott kutatásaim során a gazdálkodási szabályokra és a rendvédelmi gazdasági vezetőkkel végzett konzultációra alapozva e két intézményrendszer vizsgálatából levonható következtetések alkalmasak és általánosíthatóak lehetnek a fennmaradó szervezetekre vonatkozóan is.

Kutatásaim során vizsgáltam, hogy miként fordulhat elő az, hogy a rendvédelmi szervek vezetői – a sorozatos intézkedések ellenére – a költségvetési évek kezdetekor gyakorlatilag azonos mértékű és struktúrájú hiánnyal szembesülnek. Ezért évente rutinszerűen hiánykezelési és forrásszerzési „műveletekbe” kezdenek, annak érdekében, hogy a költségvetési évet adósságmentesen zárhassák.

Ennek megfelelően az érintett rendvédelmi szervek felügyeletét ellátó fejezetek, valamint a kormányzat az alulfinanszírozottságot, mint adottságot elfogadva a pénzügyi likviditás fenntartása érdekében folyamatos kiigazító mechanizmust alkalmaz(ott). A folyamatosan kialakuló, illetve prognosztizálható adósságállomány felszámolására egyszeri bevételi többletek visszahagyásáról, továbbá államháztartási többlettámogatások utólagos évközi biztosításáról döntöttek. Az előterjesztéseket a rendvédelmi szervek minden esetben pontos számokkal, létszámjelentésekkel és determinációkat bizonyító szerződéslistákkal alátámasztva készítették el.

Ezen jelenség, amelyet Kornai János közgazdász professzor⁵ puha költségvetési korlát szindrómaként (pkk-szindróma) jellemzett, nagymértékben a támogató és a költségvetési korlátos szervezet közötti információs aszimmetriára vezethető vissza, leggyakoribb megjelenése a poszt-szocialista átmeneti gazdaságokban figyelhető meg, de nem idegen a – korábban is – piacgazdaságként működő országok közszektorában sem. A rendvédelmi szerveknél a pkk-szindróma effektus még hangsúlyosabban jelentkezik, mivel a támogató szervezet döntéseinél erőteljesebben használható ki a rendvédelmi szervek gazdálkodási stabilitásának fenntartását célzó politikai akarat.

Vizsgáltam továbbá, hogy a rendvédelmi szervek költségvetési korlátjának felpuhulása milyen okokra vezethető vissza, és ebből milyen intézkedések meghozatala lehet a kiút. Megítélésem szerint a rendvédelmi szervek vezetőinek felelőssége ezen a téren lényegesen kisebb, mint ahogy azt első vizsgálatra feltételezni lehet. Az Unió követelményrendszerek betartatása jogcímen a pénzügyi kormányzat és a politikai erők sokszor ad hoc módon történő beavatkozása rendre gátolja a tiszta, világos gazdálkodási helyzet kialakítását és fenntartását.

Elemeztem a rendvédelmi szervek költségvetési kiadásainak struktúráját, mely szerint a költségeket saját módszertan szerint a tételek súlyaránya szerint csoportosítottam. Ennek megfelelően a következő kategóriákat állítottam fel:

- A személyi állomány és külső szakértők juttatásaival kapcsolatos költségek;
- Az intézményrendszer folyamatos működtetéséhez szükséges költségek (nem informatikai jellegűek);
- Információ-technológiai (IT) üzemeltetési és fejlesztési költségek;
- Egyéb fejlesztések, beruházások költségei;
- Egyéb szakspecifikus költségek.

Mindezen csoportokhoz kapcsolódó költségek és az azokra ható tényezők nagymértékben befolyásolják a rendvédelmi szervek finanszírozási igényét. Ezen tételcsoportok ismeretében a hatékonyságot javító, a kiadásokat csökkentő, korszerűsítő javaslatok kidolgozására vállalkoztam. Sok területen már születtek publikált tudományos

⁵ Kornai János – Eric Maskin – Gerald Roland: A puha költségvetési korlát –I., Közgazdasági Szemle LI. évf. 2004. július-augusztus 608-624. oldal

eredmények, ilyenek például az outsourcing vizsgálatok⁶, a vállalalkozási tevékenység megjelenése⁷, a logisztikai szemlélet⁸, vagy a költségvetés tervezés problematikája⁹. Azonban az elmúlt időszakban ugrásszerűen megnőtt informatikai kiadások költségvetésre gyakorolt hatásáról készült elemzéseket még nem publikáltak. Ezen a területen megítélésem szerint az átláthatatlan, hosszú távon is meghatározó költségstruktúrák befolyásolhatják a rendvédelmi szervek gazdálkodását, amelynek kezelésére általánosítható átszervezési javaslatokat dolgoztam ki.

A közelmúltban a rendvédelmi szervek gazdálkodási kérdéseivel foglalkozó doktori disszertációk – ideértve Dr. Tóth László bv. vezérőrnagy, Dr. Faggyas Zoltán nyá. hőr. alezredes, Dr. Unger István nyá. hőr. ezredes, Dr. Endrődi István nyá. pv. ezredes, Dr. Tollár Tibor nyá. hőr. mk. ezredes értekezéseit – hiánypótló művek voltak. Az általuk megfogalmazott tudományos eredményeket a rendvédelmi szervek a gazdálkodásuk átszervezésekor nagymértékben felhasználták. Ezen irányvonalat követve – az ő munkásságukat folytatva – értekezésemben vizsgálom, hogy milyen további, a rendvédelmi szervek működésében és gazdálkodásában felmerülő kihívásokra lehet és kell válaszokat adni.

Nehezítette munkámat, hogy a 2006. évi kormányzati szerkezetátalakítás¹⁰ során az általam vizsgálni szándékozott Belügyminisztériumot megszüntették, és az irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek külön – eltérő filozófiával, vezetési eszközökkel és módszertannal működtetett – tárcákhoz kerültek. Így azonban a Belügyminisztériumból való áthelyezésem során lehetőség nyílt más rendvédelmi szerv és más irányító minisztérium gazdálkodási kérdéseibe is belelátani, amely a kutatási területemen szempontjából jelentős táptalajt és előrelépést biztosított.

Talán nem csökkenti a disszertációm értékét, hogy a kutatómunkám kezdetén vizsgált rendvédelmi szervek összevonásának kérdésköre a doktori tanulmányaim végére (2008. január 1-jére) a Rendőrség és Határőrség integrációjával megvalósult, így ezen intézkedés előnyének igazolása és javaslatként történő megjelenítése az értekezésemből természetesen kimaradt.

⁶ Trembinszky László PhD értekezés 2007.

⁷ Tóth László PhD értekezés 2004.

⁸ Dr. Faggyas Zoltán: A logisztikai szemlélet, módszerek és eljárások, mint új lehetőség adaptációjának lehetőségei és szükségessége a Határőrségnél, Határőrségi Tanulmányok 2002/1. Különszám, 28-33. oldal

⁹ Tollár Tibor PhD értekezés 2007.

¹⁰ 2006. évi CIX. törvény a kormányzati szerkezetátalakítással összefüggő törvénymódosításokról

Hasonlóan az e tárgyban készült értekezésekhez és publikációkhoz a rendvédelmi szervek megközelítése számomra is alapvetően **gazdasági aspektusú**. A szervezeti és feladatellátási követelmények és lehetőségek összehasonlítása is ezen a területen történik meg, az egyéb struktúrák és feladatok csak az értekezés céljai szempontjából releváns mélységben jelennek meg.

A kutatásaimat 2008. december 31-éig végeztem.

Kutatási célkitűzések ismertetése

1. A kutatási eredmények felhasználásával **feltárjam** a rendvédelmi szervek, kiemelten a Rendőrség és a Vám- és Pénzügyőrség jelenlegi gazdálkodási környezetét, sajátosságait, valamint **felvázoljam** a gazdálkodásban rejlő feszültségpontokat.
2. Másrészt **feltérképezem, kidolgozzam és rendszerezem** a rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelent és várhatóan bekövetkező kihívásokra adandó lehetséges válaszokat.
3. Harmadrészt **igazoljam**, hogy az informatikailag támogatott integrált gazdaságirányítási rendszer összkormányzati szinten történő bevezetése jelentős hatást gyakorolhat a rendvédelmi szervek hatékony működtetésére.
4. Negyedrészt saját kutató munkám és mások kutatási eredményeinek felhasználásával a rendvédelmi szervezetek – különös tekintettel a Rendőrség és a Vám- és Pénzügyőrség – gazdasági szakterületeinek átvilágítása mentén **felkutassam, elemezzem és értékeljem** a centralizáció, valamint a szervezeti integráció megjelenését és a gyakorlatban történő adaptálhatóságát.

Kutatási hipotézisek megfogalmazása

1. Feltételezem, hogy a jelenleg alkalmazott bázisszemplétű költségvetés tervezés gátolja a rendvédelmi szervek vezetőinek felelősségi kérdéskörét az államháztartási jogszabályokban előírt költségvetési gazdálkodási feladatok tekintetében. Az év elején rendelkezésre álló keretek és működtetéshez szükséges források közötti feloldhatatlan távolság rendezésére alkalmazott intézményi gazdálkodásba történő sorozatos évközi kormányzati beavatkozás megítélésem szerint az intézményi költségvetési korlátok felpuhulásához vezetett.
2. A felrajzolódó szűkülő büdzsékép nyomán valószínűsíthető, hogy az érintett vezetők, döntéshozók ezen kihívásra gyakorta a szervezeti egységek és az erőforrások centralizációjával válaszolnak. Az erőforrás centralizációból – a méretgazdaságossági elv és az adminisztrációs költségek csökkenése következtében – elérhető hatékonyságnövekedés és költségcsökkentés csak egy bizonyos szintig igazolható, de hipotézisem szerint létezik olyan pont, ahol a növekvő centralizáció már hatékonyságromlással jár.
3. A rendvédelmi szerveknél centralizáltan bevezetett integrált gazdaságirányítási rendszerek megteremthetik a hatékony gazdálkodáshoz szükséges összhangot a költségvetés-tervezés, az előirányzat-gazdálkodás és a költségvetési beszámolás között. A centralizált rendszerek kormányzati szintre történő emelése az integrált működés szélesítésével és teljes körűségének elérésével feloldhatja – a pkk-szindrómára visszavezethető – az irányító szervezetek és a pénzügyi kormányzat megbízható gazdálkodási információhoz jutásának problematikáját, és további működésbeli hatékonyságjavulást okozhat.
4. Feltételezem, hogy kidolgozható olyan általános modell a rendvédelmi szervek informatikai feladatainak ellátására, amely hosszabb távon is költségtakarékos, hatékony, valamint biztonságos működést eredményez.

Kutatási módszerek ismertetése

A kutatási célkitűzések sikeres teljesítése érdekében az általános és specifikus kutatás módszereit használtam fel. A választott témám elsődlegesen a hadtudományi kutatás szekunder és alkalmazott kutatástípusai közé tartozik. Az alkalmazott eszközök a megfigyelés, a statisztikai elemzések, a könyvtári kutatás, az analízis, az indukció és az adaptáció.

- **Tanulmányoztam** a témával kapcsolatos elméleti forrásokat, hazai és külföldi szakirodalmat;
- **Konzultáltam és interjúkat készítettem** a rendvédelmi szervek és az irányításukért felelős minisztériumok gazdasági szakterületeinek vezetőivel és munkatársaival;
- **Elemeztem, analizáltam** a gazdálkodásban megjelenő kihívásokat és az azokra adott gyakorlati válaszokat, **következtetéseket vontam le ezekből**;
- **Kritikai elemzést végeztem** a rendvédelmi szervek által (a Rendőrségre és a Vám- és Pénzügyőrségre szűkítve) eddig alkalmazott tervezési módszereken és centralizációs elképzelések tekintetében;
- A megfigyelésen alapuló tapasztalati adatok **analízisével és szintézisével** vizsgáltam a gazdálkodási rendszerek informatikai támogatását és az ezek közötti integráció hiányát;
- A lehetséges gazdálkodási válságkezelési intézkedések és a jelenleg alkalmazott módszerek **összehasonlító elemzését végeztem**;
- A hasznosítható tapasztalatokat **szintetizáltam és ezekből következtetéseket vontam le**.

Az értekezés felépítése

Az **első fejezetben** a költségvetési gazdálkodás általános jellemzőinek bemutatása után elemzem és értékelem a gazdálkodás szerepét a rendvédelmi szervek működésében. Nemzetközi kitekintést végzek a rendvédelmi költségvetés jellemzőiről az Európai Unió tagállamaiban, majd a magyarországi rendvédelmi szervek költségvetéseinek 2002-2008. közötti időszaki alakulását mutatom be. A számsorokat diagramokkal és ábrákkal teszem szemléletesebbé, majd számos következtetést vonok le egyrészt az eredeti előirányzatok (költségvetés tervezése), másrészt az előirányzatok teljesítéseinek (költségvetés végrehajtása és beszámolója) alakulásából.

A **második fejezetben** a puha költségvetési korlát rendvédelmi szerveknél történő megjelenésének tudományos vizsgálatát végeztem el. A puha költségvetési korlát szindróma, a rendvédelmi szervekkel szemben támasztott követelmények és az első fejezetben bemutatott költségvetési helyzetkép alakulása összefüggéseinek eredőjeként feltárom és csoportosítom a rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívásokat. Az általánosan jelentkező, azaz minden hazai rendvédelmi szerv gazdálkodását érintő kihívások mellett részletesen foglalkozom az integrált Rendőrséget és a Vám- és Pénzügyőrséget érintő speciális kihívásokkal is.

A **harmadik fejezetben** a költségvetési reformok szükségességének tudományos megközelítése mentén vizsgálom a rendvédelmi szervek szerepvállalását a reformok végrehajtása területén. Az elmúlt időszakban végrehajtott reformértékű törvénykezés során az államháztartás korszerűsítésének lehetősége adódik a státusztörvény néven elfogadott jogállási szabályok megalkotása és az államháztartási gazdálkodási szabályok módosítása következtében. A továbbiakban a reformok döntéstámogatása során felmerülő főbb akadályok elemzését végeztem el, amelyben a puha költségvetési korlát jelenséggel szorosan összefüggő információs aszimmetria problematikáját és az ezt tovább erősítő gazdálkodásirányítási rendszerek hiányát azonosítottam.

A **negyedik fejezetben** a jelenleg kormányzati szinten megvalósítás alatt álló költségvetési gazdálkodási rendszer koncepcióját mutatom be, amely az előző fejezetben feltárt gazdálkodásirányítási rendszer hiányának összköltségvetési megoldását jelenti, és amely problémakör szervesen illeszkedik az értekezésem logikai vázához. A Költségvetési Gazdálkodási Rendszer a költségvetési szervekre, azon belül a rendvédelmi szervekre gyakorolt várható hatásait és lehetőségeit illetően – a rendszer kidolgozásában és megvalósításában is részt vevő vezetőként – pozitívan vélekedem, továbbá ezt a puha költségvetési korlát és az információs aszimmetria felszámolására alkalmas megoldásnak tartom.

Az **ötödik fejezetben** az előzőekben feltárt és elemzett kihívásokra adható válaszokat mutatom be, amelyeket egyben a rendvédelmi szervek gazdálkodásának korszerűsítési lehetőségeiként ajánlom a kormányzati, az irányító és felügyeleti szervek, valamint a rendvédelmi szervek vezetői számára. A korszerűsítési lehetőségek területei közül

néhányat mélyrehatóbban is elemzek, melynek során új ellátási modelleket dolgoztam ki, illetve néhány bevett módszertan alkalmazási korlátait igazoltam.

Az **utolsó fejezetben** összegeztem az eddig elvégzett munkát, következtetéseket vonok le, ajánlásokat fogalmazok meg a munka további irányaira. Ismertetem az általam kidolgozott új tudományos eredményeket.

Az értekezés várható eredményei és azok gyakorlati felhasználhatósága

Véleményem szerint az értekezésem felhasználható a rendvédelmi szervek gazdálkodásáért felelős vezetők gondolkodásának formálásához, és hasznos lehet az irányító minisztériumokban és a pénzügyi kormányzatban helyet foglaló döntéselőkészítők és döntéshozók számára a vezetői elvárások és pénzügyi döntések kialakításakor. Elemzéseim alapot nyújthatnak további kutatások végzéséhez, javaslataim segíthetnek a döntéshozóknak a szakmai döntések meghozatalában, tapasztalatok levonásában elsődlegesen a rendvédelmi költségvetések kialakításához, és az évek során felpuhított költségvetési korlátok felszámolásához. Kutatásommal és a levont következtetésekkel hozzá kívánok járulni a rendvédelmi gazdálkodás hatékony és költségtakarékos működéséhez, illetve elő szeretném segíteni a kialakítás alatt álló Költségvetés Gazdálkodási Rendszer bevezetését és fogadtatását a költségvetési szférában.

E rendvédelmi költségvetési gazdálkodásról szóló értekezésemben leírtak részben vagy egészben felhasználható továbbá a katonai és rendvédelmi felsőoktatás (Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Rendőrtiszti Főiskola) MSc-MA és PhD szintű kurzusain a menedzsment és gazdálkodás tárgykörben oktatási és kiegészítő tananyagok kialakításához, illetve ajánlott irodalomként.

1. A gazdálkodás szerepe a rendvédelmi szervek működésében

A költségvetési szervek működési szakaszában három lényeges szempontnak van meghatározó jellege: *a szervezeti* (az alá-fölérendeltség kérdései, az irányítás elemei), *a feladat- és hatásköri* (mely ügyeket lát el, mely szolgáltatásokat nyújt az adott szervezet), illetőleg a *pénzügyi-költségvetési* (milyen pénzeszközökkel, mekkora gazdálkodási mozgástérrel látja el az adott költségvetési szerv a feladatait) aspektusok. Közgazdasági szemléletből nézve az államháztartás számára legfontosabb szempont a pénzügyi-költségvetési aspektus.

1.1. A költségvetési gazdálkodás általános jellemzői

A rendvédelmi szervek feladataik ellátásához - költségvetési támogatásból és saját bevételből álló – pénzeszközökkel gazdálkodnak. A szakmai tevékenységüket speciális törvények, rendeletek és egyéb belső szabályzók, míg a gazdálkodásukat a többi intézménnyel egységesen az államháztartási törvény és végrehajtási rendeletei szabályozzák¹¹. Ebből következik, hogy az alapfeladatok (közrendvédelem, bűnmegelőzés, bűnüldözés, vámigazgatás, jövedéki igazgatás stb.) ellátásának optimumát a rendelkezésre álló, illetve az év közben megszerezhető erőforrások figyelembe vételével lehet csak meghatározni. Továbbgondolva ez azt is jelenti, hogy a költségvetés tervezés és gazdálkodás nagymértékben determinálja a meglévő és szolgálatot teljesítő személyi állományi létszám alakulását, és annak kiképzési-továbbképzési szintjét, a rendszertechnikai eszközök beszerzését, a gépjárműpark és az ingatlanok amortizációs állapotát.

Mindezek alapján fontos megállapítás, hogy a szűk erőforrásokkal történő évközi és éveket átölelő költségvetés tervezés és gazdálkodás alapvetően determinálja a rendvédelmi szervek tevékenységét.

Az államháztartás gazdálkodásának alapelvei szerint: *„Az államháztartás alrendszerében a költségvetési gazdálkodás — törvény eltérő rendelkezése hiányában — a bevételi*

¹¹ Természetesen a szaktörvények és az államháztartási törvény együttes befolyásoló hatása nem csak a rendvédelmi szervekre igaz, hanem a közigazgatási szervek szinte mindegyikére, azonban a megállapításokat az értekezésem szempontjából releváns rendvédelmi aspektusból vizsgálom.

*előirányzatok teljesítésének kötelezettségét és a kiadási előirányzatok felhasználásának jogosultságát foglalja magában. A kiadási előirányzat nem jár felhasználási kötelezettséggel”.*¹²

Értekezésemben a költségvetési gazdálkodáson a következő – jogszabályokban egyértelműen szabályozott – **tevékenységeket** értem:

- a költségvetés tervezés (n-1. év);
- a költségvetés végrehajtása (n. év), beleértve
 - az előirányzat-gazdálkodást,
 - a kötelezettségvállalást,
 - az előirányzat teljesítést;
- a költségvetési beszámolás (n+1. év).

A költségvetési szervek gazdálkodásának és működésének kötelezettségeként törvényben került meghatározásra a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség kritériuma. Ennek értelmezése, végrehajthatósága és ellenőrizhetősége egy sor kérdést vet fel a költségvetési szervek vezetői, a döntéshozók, az ellenőrzésért felelős szervezetek és a gazdasági szakemberek között.

A hármas követelményrendszer értelmezését a hivatkozott jogszabály¹³ szövegezése próbálja feloldani:

- **gazdaságosság:** az erőforrások felhasználásához kapcsolódó kiadás (vagy ráfordítás) az adott piaci és jogszabályi körülmények között elérhető legkisebb legyen, a jogszabályban meghatározott, illetve általánosan elvárható minőség mellett;
- **hatékonyság:** a nyújtott szolgáltatások és előállított termékek, valamint az ellátott feladat más eredménye értékének (vagy az azokból származó bevételnek) és a felhasznált erőforrásokhoz kapcsolódó kiadásnak (vagy ráfordításnak) a különbsége az adott piaci és jogszabályi körülmények között elérhető legnagyobb legyen;
- **eredményesség:** a kitűzött célok – az elfogadott módosításokat, változó körülményeket figyelembe véve – megvalósuljanak, a tevékenység tervezett és

¹² 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról, 12. § (2)

¹³ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról, 87. § (2)

tényleges hatása közötti különbség a lehető legkisebb mértékű legyen vagy a tényleges hatás legyen kedvezőbb a tervezettnél.

A fenti definíciókból látható, hogy bár a célok világosak, de az általános megfogalmazások betarthatósága és ellenőrizhetősége sokszor gondot okoz a rendvédelmi szervek esetében. Vegyük például a bűnüldözési kötelezettséget, ahol a gazdaságossági alapelvek naponta sérülnek azáltal, hogy a kisebb összegre elkövetett vagyoni típusú bűncselekmények elleni fellépés gyakran többre kerül, mint a felderítés során elérhető megtérülés¹⁴.

A közhatalmi tevékenységet végrehajtó rendvédelmi szerveket befolyásoló szabályrendszerek ennek megfelelően jelentős problémát vetnek fel, nevezetesen:

Vajon melyik törvényi kötelezettség az erősebb? Egy közigazgatási feladat megoldása feljogosít-e arra, hogy költségvetési korlátokat átlépve is azt teljesíthessük?

Mindenekelőtt leszögezem, hogy mindkét törvény végrehajtása kötelezettségként jelentkezik a rendvédelmi (de minden más közigazgatási) szervezetek esetében, és bármely törvényi kötelezettség megszegése eljárásokat von maga után. Azonban az említett dilemma folyamatosan fennáll a jogszabályok végrehajtása során, amelyhez egyértelmű prioritások és hozzá allokkált erőforrások mind a mai napig nem érhető tetten a jogrendszerünkben.

A kialakult gyakorlat szerint legtöbbször a költségvetési korlát figyelmen kívül hagyása történik a feladatok ellátásának indokával, hiszen egyértelmű összerendelés a feladatok és az erőforrások között nincsen. Jelenleg még kevesen vannak azon az állásponton, miszerint az államháztartási kiadások meghatározott keretek között tartása – kimondva vagy kimondatlanul – megelőzi a költségvetési szervek alapfeladatainak teljes körű ellátását. Ezen kijelentés vitatható, főleg a rendvédelmi alapfeladatok ellátása tekintetében, de én azon az állásponton vagyok, hogy békeidőben, tehát az alkotmányban nevesített minősített időszakok (rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, Alkotmány 19/E. § szerinti külön nem nevesített minősített időszak) speciális helyzeteit ide nem értve, az államháztartási követelmények betartatása – feltételekkel bár de –

¹⁴ Természetesen ezen kizárólag közgazdasági típusú megközelítés alkotmányossági és egyéb aggályokat is felvet, így ennek értelmezést nem tartom elfogadhatónak, csak a szemléltetést szolgálja.

megelőzi az alapfeladatok ellátására történő indoklással a törvényi kötelezettségek áthágását.

Mindezen többszörösen is vitatható kijelentés **feltételrendszeréhez** tartozik a megfelelő költségvetés tervezés során rendelkezésre bocsátott előirányzat, megfelelő tartalékok képzésének és elosztási mechanizmusának világos ismerete, és a normál módszerekkel nem kezelhető esetleges vis major helyzetek figyelembevétele¹⁵.

Állításom alátámasztására a következőben taglalt jogszabály-módosítást említem példaként, miszerint a döntéshozók szerint is szükséges volt megfelelő **korlátok** törvényi szinten történő beépítése is a költségvetési szervek gazdálkodásának szabályozásában.

A költségvetési gazdálkodás alapelvei közé hat évvel a törvényi szabályozás életbelépése után került be az **előirányzat-túllépés tilalma** az intézmények számára.

„A költségvetés végrehajtása során az államháztartás alrendszereiben tárgyevi fizetési kötelezettség a jóváhagyott kiadási előirányzatok mértékéig – a saját bevételek teljesülési ütemére figyelemmel – vállalható, és kifizetések – kivéve a jogszabályon, bírósági, illetve államigazgatási jogerős határozaton alapuló kötelezettségeket és járandóságokat – is ezen összeghatárig rendelhetők el (utalványozás).¹⁶”

Ezzel a mikroökonómiában a **költségvetési korlát** fogalmával egyenértékű definícióval hivatott a jogszabály betartatni a rendelkezésre álló előirányzati kereteket, és ehhez vezetői számon kérhetőséget és rendezett felelősségi viszonyokat párosított.

Ezek szerint *„A költségvetési szerv vezetője felelős¹⁷*

a) az alapító okiratban előírt tevékenységek jogszabályban, költségvetésben, vagy költségvetési keretben (az azok részét képező megvalósítási tervben, teljesítménytervben), valamint feladat-ellátási megállapodásban foglaltaknak, illetve az irányító szerv által közvetlenül meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelő ellátásáért,

¹⁵ Ide taroznak a közérdeklődés és a politika középpontjába kerülő egyes bűncselekmények (sorozatgyilkosságok illetve egyéb a társadalomra kiemelkedő veszélyt jelentő esetek), amely felderítésénél előre kijelentett módon nem lehetnek erőforráskorlátok.

¹⁶ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról, 12/A. § (1)

¹⁷ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról, 88. § (1)

- b) a költségvetési szerv működésében és gazdálkodásában a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség követelményeinek érvényesítéséért,
- c) a gazdálkodási lehetőségek és a kötelezettségvállalások összhangjáért,
- d) a költségvetési szerv vagyonkezelésébe, használatába adott, és a tulajdonában lévő vagyonnal kapcsolatosan a vagyonkezelői, tulajdonosi jogok rendeltetésszerű gyakorlásáért,
- e) az államháztartási belső kontrollrendszer megszervezéséért és hatékony működtetéséért, továbbá
- f) a szerv besorolásának megfelelően a szakmai és pénzügyi folyamatos nyomonkövetési (monitoring) rendszer működtetéséért, a tervezési, a beszámolási, valamint a közérdekű, és közérdekből nyilvános adatok szolgáltatására vonatkozó kötelezettség teljesítéséért, annak teljességéért és hitelességéért, továbbá a számviteli rendért.”

1.2. A költségvetési gazdálkodás megjelenése a szervezeti hierarchiákban¹⁸

A gazdálkodásért az államháztartás szerkezeti rendjében több szinten is felelősek a szervezeti hierarchia különböző fokain¹⁹. Az államháztartás rendje alapján **(elsődleges szinten)** a **költségvetési intézmények vezetői** egyszemélyi felelősséggel tartoznak a rájuk bízott állami vagyon megóvásáért és a költségvetési támogatás felhasználásáért a szakmai feladatok megszervezése mellett. A költségvetési szerv vezetőjének gazdasági helyettese (gazdasági vezető) végzi az operatív gazdálkodási feladatok irányítását (vezetését), úgymint az állomány járandóságának biztosítását, a rendészeti feladatokhoz szükséges pénzeszközök évközi – a jogszabályi környezetnek megfelelő – felhasználását, az ehhez szükséges tervezési és beszámolási feladatokat, a kincstári finanszírozási rend sajátosságaiból adódó likviditásmenedzsmentet, valamint a saját intézményi (működési vagy felhalmozási jellegű) bevételek beszedését.

A rendvédelmi szervek hierarchikus jellegéből adódóan a gazdálkodásért felelős **következő szint** az (esetenként középírányítói jogosítványokkal rendelkező) az országos hatáskörű irányító szerv, az **országos parancsnokság**, ahol az egy rendvédelmi ágazathoz

¹⁸ Demény Ádám: A rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívások és az integrált gazdaságirányítási rendszer hiánya közötti összefüggések, Magyar Rendészet VII. évf. 2007 1-2. szám 141-150. oldal

¹⁹ A következőkben olvasható hierarchikus felépítés nem az alá-fölé rendeltségi szinteknek megfelelő sorrendben került besorolásra, kizárólag egy saját csoportosítási lehetőséget mutat.

tartozó szervek központi irányítása zajlik. Az országos hatáskörű szerv vezetőjének és gazdasági helyettesének fontos feladata a pénzeszközök allokációja, azaz az irányítása alá tartozó rendészeti szervek számára a tervezés során a költségvetés biztosítása és az év közben nem tervezett események hatására ennek kiigazítása.

A **harmadik szint** a rendészeti szervek felügyeletét ellátó **minisztériumok**. Azon csúcsszervezetek, ahol a költségvetés tervezés kormányzati szinten is megjelenik, ahol az egyes prioritások és ezzel kapcsolatos többlettámogatások meghatározásra kerülnek. Ezeken a helyeken születnek döntések a szervezeti séma és az engedélyezett létszámok vonatkozásában, valamint innen várható az előre nem látott események finanszírozása is.

A minisztériumok gazdálkodás felügyeleti-irányítói feladatköre sem egységes a kialakult gyakorlatok szerint. Az eltérések a minisztériumok eltérő módszertan szerint történő működési és irányítási mechanizmusaira, illetve az ebből adódó, a fejezetre testált feladatok középírányítói vagy intézményi szintre történő leadására vezethetők vissza. Ezek alapján a korábban működő Belügyminisztérium tipikus irányító szervként működött, személyi és tárgyi feltételekkel felruházva alkalmas volt az egyes gazdálkodási feladatkörök egységes és centralizált ellátására, míg a 2006. évi kormányzati szerkezetátalakítás során felállt Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium ezen jogosítványokat szinte kivétel nélkül leadta az irányítása alá tartozó szervezetek részére.

Érdekes észrevétel, hogy a költségvetési gazdálkodás megjelenhet alapfeladatként és funkcionális feladatként is. Az egyes minisztériumok alapfeladatai közé tartozik²⁰

- a költségvetés-tervezés és végrehajtás,
- a kodifikáció (jogalkotás),
- a humán erőforrás-politika,
- az ellenőrzés (menedzsment funkciók),

ugyanezen feladatok a rendvédelmi szerveknél pedig funkcionális területeket alkotnak.

A rendszer koordinálására a **negyedik szint** a pénzügyi kormányzatot képviselő **Pénzügyminisztérium** (PM), azaz az államháztartásért felelős miniszter által irányított fejezet és annak szakapparátusa alkotja. A PM a Kormány nevében „gazdálkodik”, készíti

²⁰ Dr. Tóth Zoltán: A Belügyminisztérium átfogó stratégiai fejlesztésének kulcsterületei és jó irányai, Magyar Közigazgatás LIII. évf., 2003 4. szám

a költségvetést, nyomon követi a költségvetés végrehajtását összeállítja a költségvetési beszámolókból a zárszámadást és mindenekelőtt kodifikálja a gazdálkodási jogszabályokat.

1.3. A rendvédelmi költségvetés alakulásának elemzése

Több elemzés és kutatás is megállapította²¹, hogy a rendvédelmi szervek, mint elsődlegesen az állami költségvetési támogatásból működő intézmények, az elmúlt évek során egyre nehezebb gazdasági helyzetbe kerültek. Költségvetésük tervezése sajátosan alakult. Az általam feldolgozott szakirodalmakban leggyakrabban az alulfinanszírozottságnak és a rendelkezésre bocsátott költségvetési források és a végrehajtandó feladat közötti összhang hiányának igazolása történt meg. A rendszetek szakmai lehetőségei a válságkezelő központi költségvetési gazdálkodás függvényévé váltak, erre hatást gyakorolni csak áttételesen, korlátozottan tudnak. A lehetséges bevételek szűk körben mozognak, az alapproblémát – a költségvetési előirányzatok szükséges mennyiségének rendelkezésre bocsátását – nem tudják megoldani. Az adósságkonszolidációra, illetve célfeladatokra felhasználható támogatások ezen a helyzeten csak korlátozottan javítottak.

Mindezek valóban számokkal alátámasztható kijelentések, amelyeket nem vitatok. Megítélésem szerint azonban e témakörnek másik, „sötétebb” oldalát is vizsgálni kell, amely a rendvédelmi szerveknél így kialakult állapotokkal való együttélés érdekében a vezetők „önvédelmi” reakciókként alkalmaztak és alkalmaznak a mai napig is. Ezek alatt a költségvetési gazdálkodási keretek tarthatatlansága és az előirányzat-túllépés elkerülése érdekében tett lépéseket, valamint az adósságállomány felhalmozódása vagy annak elkerülésére alkalmazott fejezeti és kormányzati beavatkozásokat értem, amelyek állandósultak és rutinszerűvé váltak. Az erőforrások megszerzéséért folytatott folyamatos harc káros hatásokat eredményezett, amelyet az értekezés későbbi fejezeteiben részletesen is igazolok.

²¹ Pl.: Tóth László PhD értekezés 2004., Tollár Tibor PhD értekezés 2007., Faggyas Zoltán PhD értekezés 2004.

1.3.1 A rendvédelmi költségvetés jellemzői az Európai Unió tagállamaiban²²

Az Európai Unió tagállamaiban rendészeti tevékenységhez kapcsolódó költségvetési gazdálkodás (a továbbiakban: rendvédelemhez, közbiztonsághoz, biztonsághoz kapcsolódó költségvetési gazdálkodás, illetve kiadások), az állami feladatok ellátásának viszonyrendszerében valósulnak meg.

A nemzetközi összehasonlító statisztikák jellemzően három aspektusból vizsgálnak. Gyűjtik az állami összköltségvetésből történő részesedés mértékét, a GDP-arányos kiadásokat, valamint a tényleges kiadásokat. Az első két módszerrel kimutatott adatokat azonban **óvatosan** kell kezelnünk, mert **nem fejezik ki a tényleges ráfordításokat**, inkább a rendészet kormányzati (politikai) megbecsültségéről, az adott ország teherbíró képességéről tájékoztatnak. Valójában csak a tényleges ráfordítások adatai alapján lehet megbecsülni, hogy az adott állam, rendészeti szakterülete rendelkezik-e, a szakszerű működtetéséhez szükséges forrásokkal.

1. **„A tagállamok összköltségvetésén belül a rendészeti költségvetés kiadási előirányzatai 2006-ban 2-6,4% között alakultak. Arányaiban a Balti-államok, Nagy-Britannia és Ciprus költi a legtöbbet a rendvédelem közvetlen céljaira, mely mindegyikük esetében túllépi az 5%-ot. Ebben az összehasonlításban Magyarország meghaladja az európai uniós 3,8%-os átlagot, az állami összköltségvetés 4,2 %-a azonosítható a rendbiztonsági kiadások körében.**

Az összköltségvetéshez viszonyított elemzés százalékos adatait azonban *fenntartással* kell kezelni. Az állami költségvetés nagyságrendje alapvetően befolyásolja a rendészeti tevékenység finanszírozását, így a hazánkkal együtt csatlakozott középkelet-európai országok rendvédelmi célokra fordított pénzforrásai teljes felhasználása kisebb, mint a régi tagállamokban erre a célra költött összegek nagysága.”²³

2. **„A tagállamok GDP-hez viszonyított rendészeti költségvetési kiadásai 0,9 % és 2,5 % között alakultak. A nemzeti össztermékhez viszonyítva, a statisztika szerint, Magyarország 2006-ban, a GDP 2,2 % -át fordította a rendvédelemhez kapcsolódó kiadásokra.**

²² A készülő „MK Rendvédelmi Stratégiája”-hoz kapcsolódó Dr. Janza Frigyes nyá. r. vörgy. szerkesztésében összegyűjtött MRTT belső munkaanyagra alapozva és abból idézve

²³ A készülő „MK Rendvédelmi Stratégiája”-hoz kapcsolódó Dr. Janza Frigyes nyá. r. vörgy. szerkesztésében összegyűjtött MRTT belső munkaanyagából idézve

A GDP-arányos kiadások nagyságán alapuló nemzetközi összehasonlítást azonban torzítják az egyes országok adóterhelésének különbségei. Mivel a rendészeti szervek kiadásainak jelentős részét teszik ki a munkavállalók után fizetett közterhek, az adórendszer igencsak rányomja bélyegét a kiadásokra. Különösen igaz ez Magyarországra, ahol a második legmagasabb az átlagos munkavállalóra jutó adó és járulék, és az átlagosnál magasabb áfa-kulcs terheli a dologi kiadásokat is. Becslések szerint, ha Magyarországon akkora lenne a bérek után fizetendő adók és járulékok mértéke, valamint az általános áfa-kulcs, mint az uniós átlag, akkor **a rendészeti kiadásokra szánt GDP-arányos összeg 1,8 százalék** körül alakulna.

Az egyes területekre fordított összegek GDP-arányos nagysága azonban nem pontosan jelzi, hogy az a feladatkör mekkora prioritást élvez az adott ország gazdaságpolitikájában. Ennek az a magyarázata, hogy a különböző tagországok összes (GDP-arányos) kiadása között is jelentős az eltérés. Ezért fontos áttekinteni azt, hogy a rendvédelemre és a közbiztonságra fordított kiadások mekkora részt képviselnek az összes kiadáson belül.”²⁴

3. **„A központi költségvetés közrendi kiadásai (Millió EUR) 2006-ban, hazánkban 1.803.** A hozzánk közel azonos nagyságrendű Belgiumban 3.541, Hollandiában 9.027, Ausztriában 3.267.

Ezek az adatok azt jelzik a GDP arányos adatokkal szemben, hogy hazánk jelentősen kevesebbet költ ténylegesen közrendi kiadásokra, mint a példaként említett országok. Jelenti azonban a statisztikai módszertan helytelenségét, illetve az eltérő rendészeti szerkezetet is.”²⁵

Ezen nemzetközi kitekintés alapján megállapítható tehát, hogy miközben az összköltségvetésen belüli 4%-ot meghaladó rendészeti ráfordítások tekintetében hazánk az európai lista élmezőnyében foglal helyet, addig a tényleges közrendi ráfordítások nominálértéke tekintetében Magyarország, még a lakosságszámra vetített mutató vonatkozásában is, messze az EU országok átlaga alatt, az utolsók között teljesít. E két adat közötti látszólagos ellentmondás, tökéletesen tükrözi a szükségletek és a lehetőségek közötti feszültséget. Míg a rendészeti szakterületnek nem lehet panasza a költségvetés

²⁴ A készülő „MK Rendvédelmi Stratégiája”-hoz kapcsolódó Dr. Janza Frigyes nyá. r. vörgy. szerkesztésében összegyűjtött MRTT belső munkaanyagából idézve

²⁵ A készülő „MK Rendvédelmi Stratégiája”-hoz kapcsolódó Dr. Janza Frigyes nyá. r. vörgy. szerkesztésében összegyűjtött MRTT belső munkaanyagából idézve

arányaiból következő megbecsültségére, addig a rendelkezésére bocsátott források nem elégségesek a törvényi kötelezettségeik teljes körű és szakszerű teljesítésére.

1.3.2. A rendvédelmi szervek költségvetéseinek alakulása 2002-2008. közötti időszakban

Az országgyűlés által évente meghozott költségvetési és zárszámadási törvények adatainak feldolgozása után a rendvédelmi szervezetek költségvetési alakulását többféle megközelítésben is elemeztem. Egyrészt az érintett intézmények eredeti előirányzatait vizsgáltam, amely a költségvetés tervezési alapelveket mutatja, másrészt az éves költségvetés végrehajtását jelző előirányzat-teljesítési adatokat hasonlítottam össze, amely a valóságban lezajlott folyamatokat tükrözi.

A költségvetési számviteli adatokat címek szerint, azaz Rendőrség, Határőrség, Vám- és Pénzügyőrség, Katasztrófavédelem és Büntetés-végrehajtás szintjén gyűjtöttem össze, amelyek az értekezés *1. számú (eredeti előirányzatok adatai)* és *2. számú (előirányzat felhasználásainak adatai) mellékleteiben* találhatóak.

2007. december végével lezárult a Határőrség és a Rendőrség integrációja, 2008. január 1-jével, a Rendőrség költségvetése tartalmazza a határrendészeti feladatok ellátására tervezett előirányzatokat. Az összehasonlíthatóság kedvéért virtuális szervezetként a 2002-2007. évi adatokat Rendőrség és Határőrség vonatkozásában összesítve is megjelenítettem (Rendőrség+Határőrség összesen jelzővel.)

A) A magyarországi rendvédelmi szervek eredeti előirányzatainak elemzéséből levonható megállapítások:

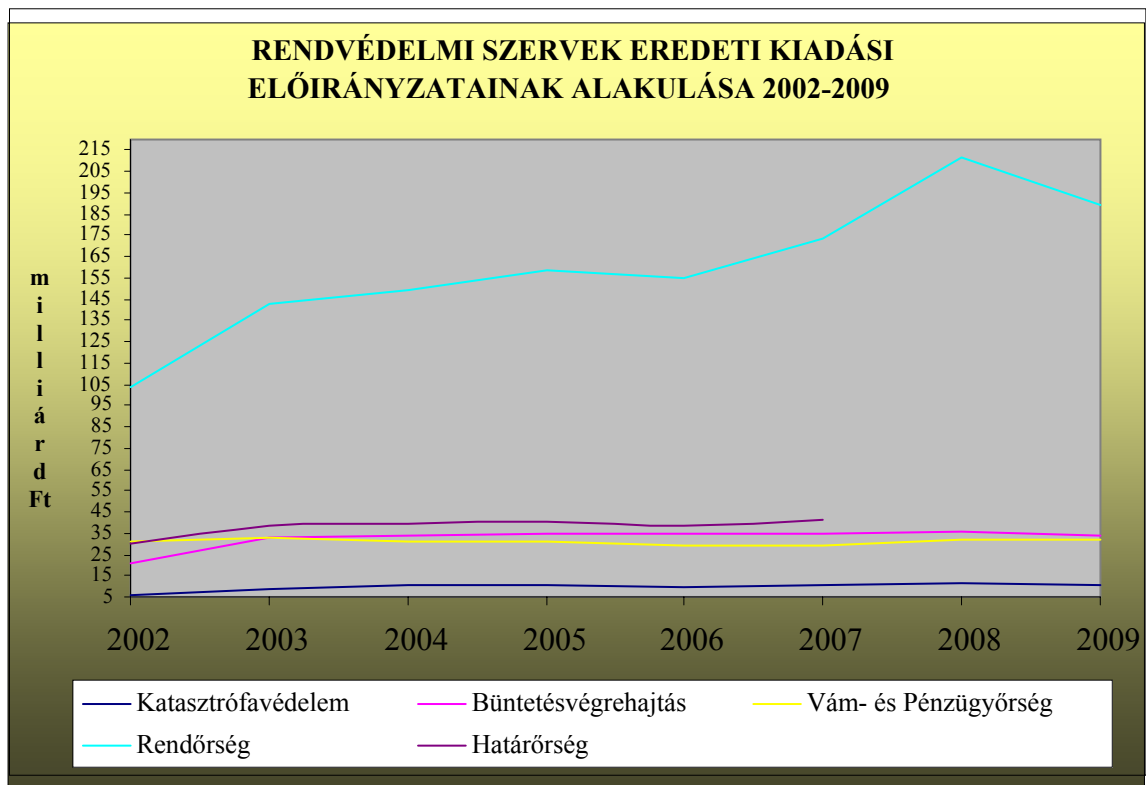
1. A vizsgált 10 éves periódusban a rendvédelmi szervek kiadási (és a vele együtt mozgó költségvetési támogatási) előirányzata, azaz a rendvédelemre, annak működtetésére és fejlesztésére fordított források összességében **nominálértékben 34,1%-kal nőttek**. Azonban ezen időszak alatt ez a változás – ha figyelembe vesszük a bekövetkezett inflációs hatásokat²⁶, és a jogszabályokban meghatározott

²⁶ KSH fogyasztói árindex összesítő adata szerint a vizsgált periódusban az átlagos összesített infláció 58,6%, amely belső összetétele változó, így a szolgáltatások területén 64,9%, egyéb cikkek üzemanyagok 37,6%, tartós fogyasztási cikkek -10,5%, energia, fűtés 116% az átlagos inflációs hatás (forrás: www.ksh.hu - http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/tab13_06_01i.html)

illetményfejlesztési előírásokat – **reálértékben stagnálást** illetve sok helyen **visszaesést** is jelent. Tovább árnyalja a képet, hogy ezen növekedési mérték összetétele során kizárólag a személyi juttatások és a járulékok előirányzata követte a törvényi növekedési mértéket (73%-os átlagos kumulált növekedés a személyi juttatásoknál). A többi kiemelt előirányzat a költségvetési évek tervezése során a vizsgált időszakban nominál értékben jelentős mértékben visszaesett (dologi kiadások 24,4%-kal, beruházások 71,8%-kal, felújítások 80,7%-kal). Megjegyzem, hogy ezen előirányzat alakulási adatsor nem a valóságban felhasznált forrásokból építkezik, hanem az Országgyűlés által elfogadott költségvetési törvények számaiból, amely előirányzatok csak a rendvédelmi szerveknek az év indításakor rendelkezésre álló lehetőségeit tükrözi. (Tehát nem tartalmazza az évközben hozott döntéseket.)

2. Az egyes rendvédelmi szerveknél a költségvetési év elején rendelkezésre álló források vonatkozásában ennek megfelelően az elmúlt 10 évben előrelépés nem történt, amelyet részletesen az 1. számú ábra is bemutat. (A Rendőrség grafikonja mutat 2008. évben egy – kiszűrhető – kiugró emelkedést, amelyet a Határőrséggel történt szervezeti integrációból eredő előirányzat összeadódása indokol.)

Az évek során a személyi állományhoz kapcsolható költségek növekedését az egyéb működéshez és fejlesztésekhez kapcsolódó kiadáscsökkenés kísérte, amely együttes hatásként stagnáló szintű forrás felhasználási lehetőséget jelent.

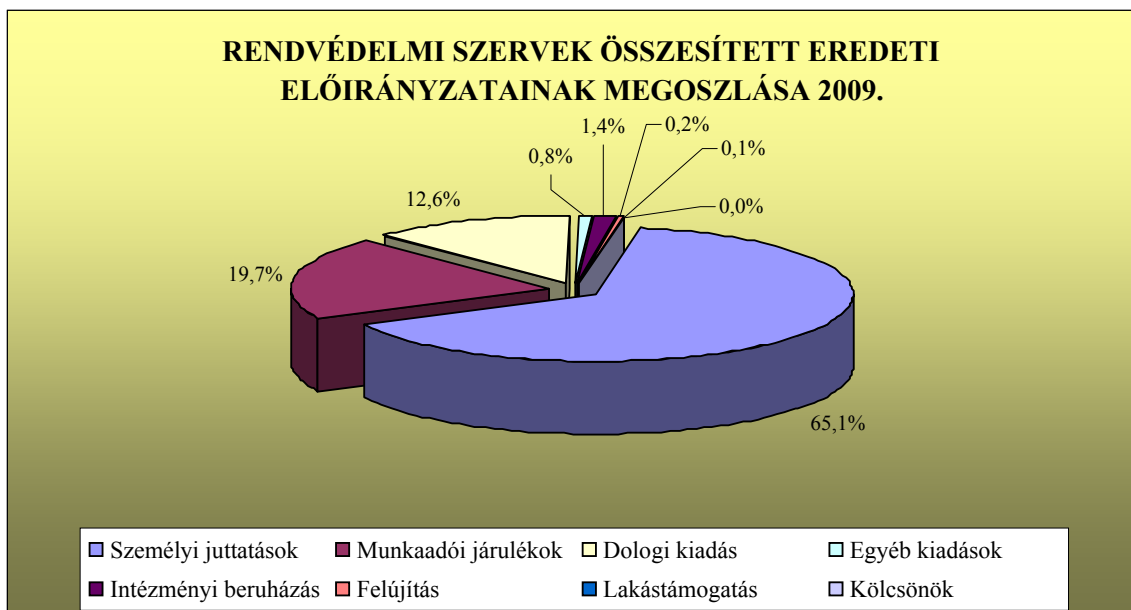


1. számú ábra: A rendvédelmi szervek eredeti kiadási előirányzatainak alakulása 2002-2009.
(Forrás: éves költségvetési törvények saját kigyűjtés)

3. A rendvédelmi szervek összesített kiadásainak a belső összetétele sem optimális, hiszen a felülről-lefelé (top-down) történő keretszám leosztásra alapuló költségvetés tervezés nem ad lehetőséget a feladatok számbavételére és a források feladatokhoz rendelésére. Így az előirányzatok elemzéséből a működéshez szükséges, a személyi állományhoz kapcsolható kiadások biztosításának preferenciája látható. Ezek szerint 2009. évben a személyi juttatások és az ehhez kapcsolódó munkaadót terhelő járulékok a **teljes kiadás 84,8%-át** teszik ki.

A fennmaradó résznek kellene biztosítani a működtetés és fenntartás kiadásait, valamint a szükséges fejlesztéseket.

Az eredeti előirányzat teljes belső megoszlását a 2. számú ábra mutatja be.



2. számú ábra: A rendvédelmi szervek összesített eredeti kiadási előirányzatainak megoszlása 2009. évben
(Forrás: éves költségvetési törvények saját kigyűjtés)

Az **ezredforduló óta** napjainkig eltelt időszak jellemzője, hogy a feladatokhoz viszonyítva **a költségvetés változatlanul alultervezett**²⁷. Nem történt kardinális változás a pénzügyi tervezés rendszerében, **a költségvetési támogatás tartósan elmarad a tényleges szükségletektől**. Mindamelllett megítélésem szerint ezen megállapítás kizárólag változatlan feladatellátás, jogszabályi környezet és adottságként vett szervezeti felépítés mellett fogadható el, hiszen az alulfinanszírozottság kérdésköre relatív és nem veszi figyelembe a hozzá rendelt teljesítményt. Abban az esetben, ha a rendvédelmi szervek számára egy alacsonyabb „szolgáltatási szint” kerülne a jogszabályokban definiálásra, valamint ezt több éves perióduson átívelő innováció és stratégiai szerkezetátalakítás is követi, akkor az említett következtetés már jogosan vitatható.

A továbbiakban az értekezésemben az alultervezettséget ebben a környezetben vizsgálom és a levont következtetések során is ezen feltétel érvényességét veszem alapul.

Azonban nem célszerű levonni bármiféle következtetést kizárólag csak az eredeti előirányzatok elemzéséből. Tekintettel arra, hogy az eredeti előirányzat leginkább a döntéshozók preferenciáit és stratégiai céljait mutatja be az érintett költségvetési év előtti esztendőben, ezért szükségesnek tartom e területeket megvizsgálni a költségvetés végrehajtási utáni időszak számaira alapozva is.

²⁷ Ezen megállapítás megtalálható a következő dokumentumokban is: Tóth László PhD értekezés 2004., Tollár Tibor PhD értekezés 2007., Faggyas Zoltán PhD értekezés 2004.

A költségvetési **előirányzat-teljesítési számok** a valóságban végbement folyamatokat jobban mutatják, mint az eredeti előirányzatok, azonban ezek is tartalmaznak torzító tényezőket. Így például nem tartalmazzák a tárgyévi kötelezettségvállalással terhelt előirányzat maradványok felhasználását (de helyette tartalmazzák a nagyságrendileg közel azonos²⁸, előző évi maradványokat), valamint nem látható az esetlegesen felhalmozott adósságállomány mértéke sem. Tekintettel arra, hogy ezen tételek nagyságrendje évenként átlagosan kiegyenlíti egymást az előirányzat teljesítési számokat tekintem az elemzések kiindulási alapjának.

Felmerülhet még az év végi módosított előirányzatok elemzése is, azonban megítélésem szerint ezek csak az év közbeni teljesítési arányok vizsgálatához tudnak megfelelő bázist nyújtani, és végeredményben több torzító hatást is tartalmaznak (pl. az elmaradt saját bevételek miatt nem teljesíthető kiadási előirányzat, az előző és a tárgyévi maradványok előirányzatosításából eredő duplikációs hatás stb.)

B) A rendvédelmi szervek beszámolóí előirányzat-teljesítési adatainak elemzéséből levonható megállapítások:

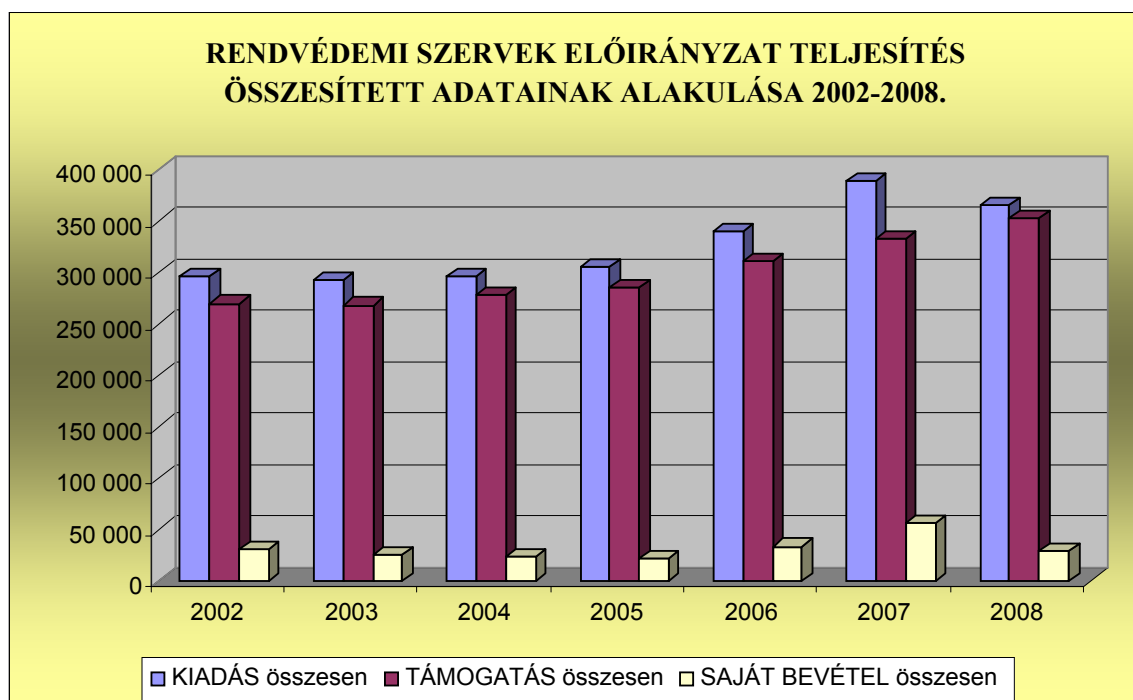
1. A vizsgált időszak alatt a rendvédelmi szervek előirányzat-teljesítési adatai a kiadások összesen vonatkozásában mindössze **23,3 % nőttek**²⁹ (2. számú melléklet adataiból számítható), amely 2007. évig teljesen megegyezően alakult (2008. évre vonatkozóan kisebb visszaesés látható) az eredeti előirányzatok változásaihoz, így ez a mérték újabb következtetések levonására nem, csak az előző állítás igazolására alkalmas.

Ennek megfelelően látható, hogy nemcsak a költségvetés tervezése során állnak rendelkezésre szűk források, hanem a költségvetés végrehajtása során sem jelentkezik érzékelhető fejlődés. Sőt ha a kiadások belső szerkezetét is megnézzük, akkor megállapítható, hogy az összetétel változás hatását tekintve az állami költségvetési források (költségvetési támogatás) változásának dinamikája magasabb (30,8%), amelyet saját bevétel csökkenése kísér (-6,9%).

²⁸ A nagyságrendi azonosság oka a több éven keresztül hatályban lévő az aktuális költségvetési törvényekben rögzített maradványképzési kötelezettség előírása

²⁹ KSH fogyasztói árindex összesítő adata szerint a vizsgált periódusban az átlagos összesített infláció 58,6%, amely belső összetétele változó, így a szolgáltatások területén 64,9%, egyéb cikkek üzemanyagok 37,6%, tartós fogyasztási cikkek -10,5%, energia, fűtés 116% az átlagos inflációs hatás (forrás: www.ksh.hu - http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/tabl3_06_01i.html)

RENDEVÉDEMI SZERVEK ELŐIRÁNYZAT TELJESÍTÉS ÖSSZESÍTETT ADATAINAK ALAKULÁSA 2002-2008.



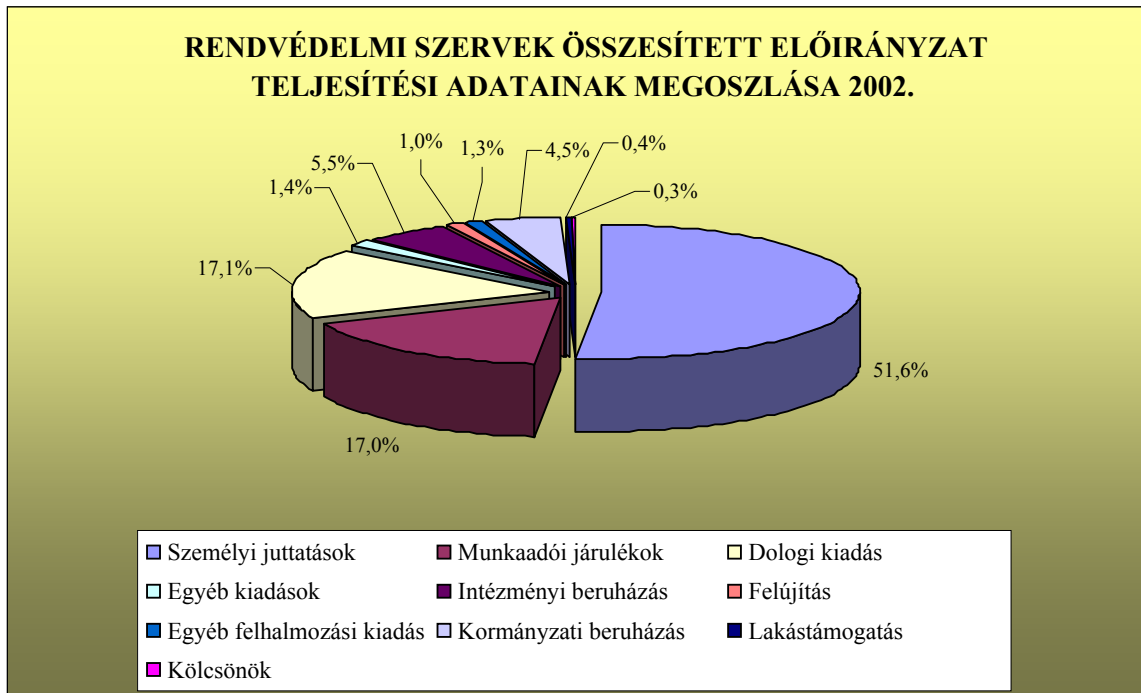
3. számú ábra: A rendvédelmi szervek összesített előirányzat-teljesítés adatainak megoszlása
(Forrás: éves zárszámadási törvények saját kigyűjtés)

2. Ha megvizsgálom az egyes főbb kiemelt előirányzat-teljesítésének alakulását, akkor világosan látható, hogy azok nem igazolják teljes mértékben az eredeti előirányzatok elemzéséből levont következtetéseket. A személyi juttatások és járulékok növekedése mellett a dologi és felhalmozási előirányzatok jelentős visszaesése a költségvetés végrehajtása során nem történt meg. A **dologi előirányzat felhasználásának 25,7%-os** növekedése (2008/2002 vonatkozásában) az eredeti dologi előirányzat 1%-os csökkenéséhez mérten kedvezőbb képet mutat, azonban a valóságban még ez is jelentős reálérték visszaesést jelent. Az **intézményi beruházások alakulását, 7,8%-os visszaesését** a források jelentős és tartós apadása mellett néhány kiemelt esztendőben csak a Schengen Alapból lehívható forrásoknak köszönhető jelentősebb „egyszeri hatás”-ok, valamint a katasztrófavédelmi központi beruházások³⁰ növekedése tompította. Az elmúlt időszakra vonatkozóan megszorítások igazán a központilag kezelt előirányzatok alakulására hatottak. Tekintettel arra, hogy a működtetés fenntartása prioritást élvezett, a **kormányzati beruházások, valamint a lakástámogatások, építések** gyakorlatilag megszűntek,

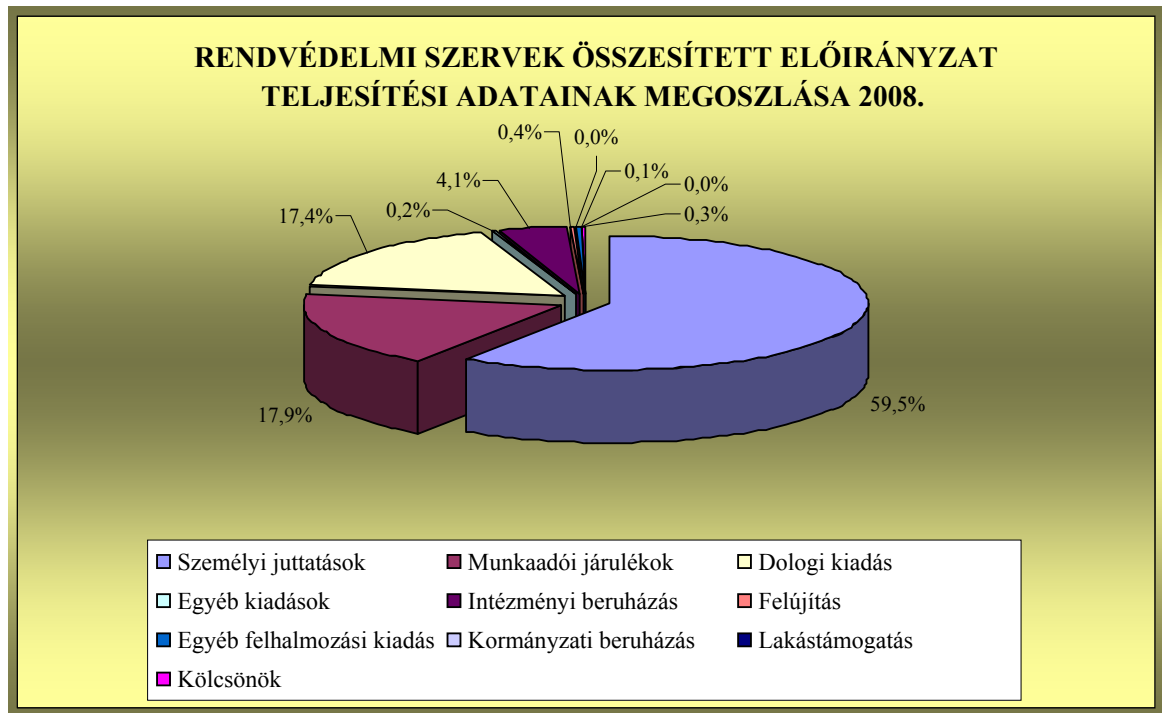
³⁰ „Tűzvédelmi bírság és a biztosítók tűzvédelmi hozzájárulása” elnevezésű fejezeti kezelésű előirányzatból finanszírozott katasztrófavédelmi beruházások

vagy jelentős mértékben csökkentek (Kormányzati beruházások 99,2%-os, lakástámogatás 69,3%-os visszaesés).

A következő diagramokban (4. és 5. számú ábra) látható az évek során történt (2002. év és 2008. év összehasonlításával) előirányzati átrendeződések hatása, miszerint a kiadások között a személyi juttatások és járulékok jelentős túlsúlyba kerültek, és az egyes kormányzati és egyéb beruházások pedig szinte teljesen visszaszorultak.



4. számú ábra: A rendvédelmi szervek 2002. évi összesített előirányzat-teljesítés adatainak megoszlása
(Forrás: 2002. évi zárszámadási törvény saját kigyűjtés)



5. számú ábra: A rendvédelmi szervek 2008. évi összesített előirányzat-teljesítés adatainak megoszlása
(Forrás: a tárcák 2008. évi intézményi beszámolóí saját kigyűjtés)

Vizsgáltam továbbá az A) pontban bemutatott költségvetés tervezéséből kialakult eredeti előirányzatok, valamint B) pontban elemzett a költségvetés végrehajtása után rendelkezésre álló felhasználási adatok egymáshoz viszonyított alakulását is. Ezekből az évközi döntésekre és folyamatokra, valamint a költségvetés tervezésére lehet következtetéseket levonni, feltevéseket igazolni.

C) A rendvédelmi szervek eredeti előirányzatának és a tényleges felhasználási adatainak összehasonlításából levonható következtetések:

A költségvetés során megtervezett előirányzatot a költségvetési beszámolóban szereplő előirányzat-teljesítési adatok rendre meghaladják, az összesített kiadások tekintetében az átlagos növekmény **19%**, amely **intézményenként és előirányzatonként 7% és 42% közötti tartományban helyezkedik el** (lsd. 3. számú melléklet).

Ezen eltéréseknek nagy része

- normál, a költségvetési gazdálkodási szabályokra (maradvány előirányzatosítási kötelezettség, előirányzat-módosítási lehetőségek, többletfeladathoz kapcsolható többletforrások biztosítása) központilag megtervezett és

- fejezeti kezelésű előirányzatokból évközben biztosított forrásokra (kormányzati beruházások, uniós források, lakástámogatás stb.), valamint
- a Vám- és Pénzügyőrség esetében a költségvetési törvényekben biztosított - az eredményességet ösztönző - előirányzat-túllépési lehetőség kihasználására vezethető vissza.

Azonban egy bizonyos hányada az év közbeni politikai, kormányzati döntések hatására póttámogatás formájában jelentkezett. Ezek jellemzően a személyi juttatás és járulécai, valamint a dologi előirányzatot egészítette ki. A kormányzati szinten évközben a két legmarkásabban támogatott szervezet, a Rendőrség és a Határőrség esetében nem ritka a dologi előirányzatok közötti 20 - 50% közötti eltérés sem.

A tényszámok igazolják azon feltételezést, hogy a költségvetési év elején az országgyűlés által elfogadott keretszámok alultervezettek, és évközben folyamatos kiigazító mechanizmusokat kell alkalmazni, melynek során összességében a tervezetthez képest átlagosan 15%-kal nagyobb költségvetési támogatás felhasználás és jelentős (117%) sajátbevételi többlet realizálása történik.

1.4. Következtetések

Ebben a fejezetben igazoltam, hogy a rendvédelmi szervek a költségvetési gazdálkodási keretek tarthatatlansága, az előirányzat-túllépés elkerülése érdekében tett lépései, és az adósságállomány felhalmozódása vagy annak elkerülésére alkalmazott fejezeti és kormányzati beavatkozások az elmúlt időszakban állandósultak és rutinszerűvé váltak.

Az európai uniós tapasztalatok áttekintése során összességében megállapítható, hogy:

- egyetlen tagállam sem képes az igényelt nagyságrendű rendvédelmi költségvetést biztosítani;
- a különböző rendvédelmi stratégiák kimunkálása során figyelembe kell venni a rendészet történelmi hagyományait, fejlődésének sajátosságait, valamint a társadalom és a gazdaság teherbíró képességét;
- a rendészeti feladatok ellátásához szükséges költségvetési feltételek biztosítása állami feladat, melyben azonban eltérő mélységben vállalnak szerepet a területi és helyi önkormányzatok és civil szervezetek;

- a rendvédelmi költségvetés nagyságrendje és a rendvédelmi szerveknél indikátorként kezelt eredményességi mutatók között a kapcsolat nem kizárólagos, például a pénzforrások növelése nem jár együtt a bűnesetek számának automatikus csökkenésével, vagy a rendvédelmi szervek iránti társadalmi bizalom erősödésével;
- a tagállamok többségénél a rendvédelmi szervek részéről folyamatos törekvés érzékelhető a kiegészítő pénzforrások felkutatása és felhasználása területén.

A hazai rendvédelmi eredeti előirányzatok alakulását elemezve megállapítottam, hogy az ezredforduló óta napjainkig eltelt időszak jellemzője, hogy a feladatokhoz és a statikus szerkezeti felépítés adottságaihoz viszonyítva a költségvetés változatlanul alultervezett. Nem történt kardinális változás a pénzügyi tervezés rendszerében, a költségvetési támogatás a változatlan felépítésű és működésű szervezetek tényleges szükségleteitől tartósan elmarad.

Az éves költségvetések végrehajtása során a rendvédelmi szervek kiadási előirányzatainak teljesítését elemezve további következtetéseket vontam le, nevezetesen hogy az előirányzatok belső összetétele a stagnáló költségvetési lehetőségek és a személyi állományhoz kapcsolódó növekvő kiadások következtében jelentősen és nem kívánt mértékben átrendeződött. Ennek megfelelően:

- a személyi juttatások és a munkáltatót terhelő járulékok kiemelt előirányzatai jelentős túlsúlyba kerültek az összes kiadási előirányzaton belül;
- a működtetéshez és fenntartáshoz szükséges dologi és intézményi beruházási kiadások aránya ennek megfelelően csökkent;
- a működtetés fenntartásának prioritása következtében pedig egyes előirányzatok szinte teljes egészében visszaszorultak, illetve jelentős mértékben apadtak.

Az előirányzati tényszámok fenti bemutatása igazolja azon feltételezést, hogy a költségvetési év elején az országgyűlés által elfogadott keretszámok alultervezettek, emiatt évközben folyamatos kiigazító mechanizmusokat kell alkalmazni, melynek során összességében a tervezetthez képest nagyobb költségvetési támogatás felhasználás és jelentős sajátbevételi többlet realizálása történik.

2. A rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívások

2.1. A puha költségvetési korlát megjelenése a rendvédelem területén

A puha költségvetési korlát kifejezés szervesen beépült a közgazdaságtan szókincsébe³¹. A gondolat, amelyet eredetileg Kornai János fogalmazott meg³² a szocializmusból a kapitalizmusba való gazdasági átmenet rendszeresen hivatkozott irodalma lett. A puha költségvetési korlát kétség kívül az átmeneti gazdaságok egyik központi problémája lett, azonban egyre szélesebb azon közgazdászok köre is, akik szerint a probléma a szocialista és az átmeneti gazdaságok világán kívül is jelentkezik.

Magamat is ezen szélesedő kör tagjának tartom, és kísérletet teszek annak igazolására, hogy a magyarországi piacgazdaság közszektorában, azon belül is a kutatási területemen, a rendvédelem területén, a puha költségvetési korlát létezik. A probléma itt mélyen gyökerezik, és megítélésem szerint az intézményeket ebből az állapotból haladéktalanul ki kell vezetni, amelyhez megfelelő szintű intézkedések meghozatalát látom szükségesnek.

2.1.1. A puha költségvetési korlát szindróma fogalmi tisztázása

A jelenség elnevezése a mikroökonómiában használt „költségvetési korlát”³³ fogalmából indul ki, amelyet egy sajátos, a gazdasági valóságban megfigyelhető „komplex tünetcsoport (szindróma)”³⁴ megjelölésére alkalmazunk.

A kezdeti Kornai-féle kutatásoknál először a piaci reformok bevezetésével kísérletező szocialista gazdaságban volt megfigyelhető, ahol a tartósan veszteséges állami tulajdonú vállalatok sem mentek tönkre, mert pénzügyi támogatásokkal, vagy más eszközökkel folyamatosan kimentették őket. A vállalatok számíthattak arra, hogy még krónikus veszteség sem veszélyezteti a túlélést, és *ez a várakozás rányomta a bélyegét a viselkedésükre.*

³¹ Kornai János – Eric Maskin – Gerald Roland: A puha költségvetési korlát –I., Közgazdasági Szemle LI. évf. 2004. július-augusztus 608-624. oldal

³² Kornai János: A hiány, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980

³³ Varian, Hal R.: Mikroökonómia középfokon - Egy modern megközelítés Akadémiai Kiadó, 2005, 748 oldal

³⁴ Kornai János – Eric Maskin – Gerald Roland: A puha költségvetési korlát –I., Közgazdasági Szemle LI. évf. 2004. július-augusztus 608-624. oldal

A pkk-szindróma stilizált leírása szerint³⁵ egy költségvetési korlátos szervezetnek (vagy intézménynek) a kezdeti vagyonából és a bevételeiből kell fedezni kiadásait. Ha erre nem képes, deficit keletkezik, és – beavatkozás nélkül – nem maradhat fenn. Így létezik egy eladósodottsági korlát, amely felső határt szab a pénzügyi deficit fenntarthatóságának. A szervezetnek akkor van **kemény költségvetési korlátja**, ha nem részesül külső támogatásban a deficit fedezésére, és ezért kénytelen tevékenységét visszafogni, átszervezni vagy megszüntetni.

A pkk-szindróma akkor lép fel, ha létezik egy (vagy több) támogatószervezet, amely kész a deficitet részben vagy egészben fedezni. Tehát minden pkk-jelenségben van egy aktorpár:

- pénzügyi bajokkal küzdő szervezet (pl. állami vállalat, költségvetési intézmény)
- támogató szervezet (pl. állami szerv, irányító minisztérium, pénzügyi kormányzat).

A primer és szekunder kutatások több szektort ölelnek át, ahol a költségvetési korlátos szervezet és a támogatószervezet páros megjelenik a gazdasági valóságban. Ezek a területek a következő csoportokra oszthatóak:

1. **vállalati szféra** (állami vállalatok, magántulajdonban lévő holding vállalatok);
2. **pénzügyi szektor** (bankok és más pénzügyi közvetítők);
3. **nonprofit szervezetek, központi költségvetési szektor** (egyetemek, kórházak, társadalombiztosítási szervek, kormányzati intézmények);
4. **helyi önkormányzatok** (megye, város, község);
5. fizetéseképtelenné vált, pénzügyi válságba sodródott **országok** (pkk-szindróma nemzetközi szintű megjelenése).

A kutatásaim a 3. csoportba tartozó a központi költségvetés részét képező rendvédelmi szervek pkk-jelenségére terjed ki. Szakmai tapasztalatom szerint, amelyet a fejezeti gazdasági vezetőkkel történt konzultációim is alátámasztanak, a rendvédelmi szervek olyan költségvetési korlátos szervezetek, amelyek a költségvetési tervezés során meghatározott (költségvetési támogatásból és saját bevételből álló) bevételeinél

³⁵ Kornai János: A puha költségvetési korlát szindrómája a kórházi szektorban, Közgazdasági Szemle LV. évf. 2008. december 1037-1056. oldal

rendszerint többet költenek, ennek megfelelően az irányító minisztérium és a pénzügyi kormányzat, mint támogató szervezet folyamatos kimentést végez annak érdekében, hogy a változatlan működés fennmaradjon.

2.1.2. A puhítás mozgatórugói

A költségvetési korlátos szervezet motivációja a támogatás (kimentés) megszerzésére magától érthetődő. A profitmotivált szervezeteknél és a nonprofit intézményeknél is egyértelmű szándék mutatkozik a status quo fenntartására³⁶, a túlélésre való törekvésre. A szervezet vezetőinek érdeke a szervezet életben maradása³⁷, amely közismert társadalompszichológiai megfigyeléseken alapul. Így a rendvédelmi szervek vezetői is küzdenek a vezetésük alatt lévő szervezet változatlan működtetéséhez szükséges forrásokért, többletlétszámokért, valamint új fejlesztések és beruházások indításáért.

Azonban a támogató szervezet motivációja sokkal kevésbé transzparens, így a kutatásaim során is ezen a döntéshozói (kormányzati és politikai vezetői) oldal elemzésére összpontosítottam.

Az eddigiek alapján kérdésként merül fel bennem:

A támogató szervezet önként vállalkozik-e a kimentés aktusára, vagy rákényszerül erre?

Eltűrhető-e a pénzügyi fegyelem megsértése az adó- és járulékfizetési kötelezettségek és a polgárjogi szerződések nem teljesítésének tudomásul vételével?

Milyen hatást vált ki a felügyeleti szerv (jelen esetben támogató szervezet) által tanúsított ellentmondó magatartások, azaz szigorúsággal történő fenyegetőzés után a kormányzati kimentés alkalmazása?

A támogató szervezetek mozgatórugói Kornai-Maskin-Roland vizsgálatai³⁸ szerint a következők:

- saját jól felfogott gazdasági érdek;
- paternalizmus;
- politikai motiváció;
- presztízs szempontok;
- externális továbbgyűrűző gazdasági és politikai hatás elhárítása;
- tisztességtelen befolyások.

³⁶ Dobák Miklós: Szervezeti formák és vezetés, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2000.

³⁷ Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2001.

³⁸ Kornai János – Eric Maskin – Gerald Roland: A puha költségvetési korlát –I., Közgazdasági Szemle LI. évf. 2004. július-augusztus 608-624. oldal

A rendvédelmi szervek póttámogatásainak és kimentéseinek főbb motivációi sem különböznek számottevően a szakirodalomban előforduló okoktól.

Megítélésem szerint szerepet játszik egyrészt a parlamenti képviselők és a kormányzat politikai motiváltsága (népszerűség, politikai befolyás növelése és újraválasztási esélyek javítása), a presztízs szempontok (miszerint a Magyar Köztársaság rendjének védelméért felelős szervezetek nem görgethetnek tartósan adósságállományt maguk előtt), valamint externális tovagyrúzó hatások elkerülésére (többek között a létszámcsökkentésből eredő állami transzferek³⁹ növekedésének, valamint a bűnözési helyzetkép romlásának elkerülése).

Ennek alátámasztására példaként mutatom be az Európai Unió csatlakozásunk után a Határőrség szerepkörének újragondolásakor a nyugati határszakaszon túlsúlyban lévő határőr egységek diszlokációs kérdéskörét, amely során többször is felmerült több Határőr Igazgatóság megszüntetésének szükségessége. Ebben az időben a Határőrség költségvetése nem fedezte az akkori struktúra fenntartását, azonban a helyi politikai motiváció befolyására⁴⁰ éveken keresztül a szakmailag is támogatott létszámcsökkentés nem történt meg. A központi kormányzat pedig folyamatos gazdasági beavatkozást és kimentést végzett a felhalmozódó adósságállomány megszüntetésére.

A költségvetési helyzetkép romlása következtében 2006. évben a Szombathelyi, a Nagykanizsai és a Balassagyarmati Határőr Igazgatóság megszüntetésének elrendelése miniszteri rendelettel formailag is megtörtént⁴¹, majd a kihirdetett rendeletet kettő hónap múlva – még a teljes felszámolás bekövetkezése előtt – hatályon kívül helyezték⁴².

Ezzel a Határőrséget érintő példával kívántam igazolni, hogy a gazdasági és szakmai ésszerűség alapján meghozható döntéseket a támogató szervezet motivációjára is elhalaszthatják, amely a pkk-szindróma erősítéséhez jelentősen hozzájárul. A döntések

³⁹ Pl. szolgálati nyugdíjba vonulás, munkanélküli segélyezés

⁴⁰ Ezek a határmenti területeken a Határőrség a legnagyobb munkáltatók között szerepelt, valamint a csekélyebb létszámú jelen lévő rendőri erők kiegészítéseként a közrend és közbiztonság fenntartását is garantálta

⁴¹ 25/2006. (X. 5.) IRM rendelet a Szombathelyi Határőr Igazgatóság, a Nagykanizsai Határőr Igazgatóság és a Balassagyarmati Határőr Igazgatóság költségvetési szervek megszüntetéséről

⁴² 29/2006. (XII. 7.) IRM rendelet a Szombathelyi Határőr Igazgatóság, a Nagykanizsai Határőr Igazgatóság és a Balassagyarmati Határőr Igazgatóság költségvetési szervek megszüntetéséről szóló 25/2006. (X. 5.) IRM rendelet, valamint a Határőrség határrendészeti szerveinek és nyomozó hatóságainak illetékességi területéről szóló 26/2006. (X. 5.) IRM rendelet hatályon kívül helyezéséről

elhalasztása tartós hatást gyakorol a költségvetésre, a kimentés így nem egyszeri jelleget mutat.

Mindazonáltal a pkk-szindróma alapvető jellemzője az, hogy a kimentések nem váratlanul történnek, és nem szükségszerűen egyszeriek⁴³.

Joggal merülhet fel az a kérdés, hogy a támogató szervezetek miként kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy jelentős összegeket tartósan vetnek be szervezetek kimentésére. A Kornai-Maskin-Roland által fémjelzett pkk-szakirodalom egyöntetűen azt állítja, hogy ennek az egyik fontos magyarázata az, hogy „a támogató szervezet képtelen dinamikus elkötelezettséget vállalni”⁴⁴, amellyel a leírtak alapján magam is egyetértek.

Összefoglalásképpen elmondható, hogy a támogató szervezet *ex ante* és *ex post* kilátásai erősen különböznek. *Ex ante* szeretne tartózkodni attól, hogy kimentést végezzen, *ex post* pedig, ha a kudarc (eladósodottság vagy annak valószínűsíthetősége) már bekövetkezett, akkor erős a késztetése a szervezet pénzügyi kimentésére, a stabil működés fenntartására.

2.1.3. A várakozások

Az előzőekben már szó esett arról, hogy ha a kimentés teljesen váratlan, akkor nem érdemes az eseményt pkk-típusúnak nevezni. Akkor alakul ki a pkk-szindróma, ha a szervezet számíthat arra, hogy likviditási problémák esetén kimentik, és ha ez a tudat beépül a várakozásaiba. A támogató szervezetek ezen beavatkozásai nem csupán események sorozata, nem csak pénzügyi tranzakciókból áll össze, hanem egy pszichológiai jelenség is, amely áthatja az intézményvezetők és a gazdasági vezetők gondolkodásmódját.

⁴³ Kornai János – Eric Maskin – Gerald Roland: A puha költségvetési korlát –I., Közgazdasági Szemle LI. évf. 2004. július-augusztus 608-624. oldal

⁴⁴ Kornai János – Eric Maskin – Gerald Roland: A puha költségvetési korlát –I., Közgazdasági Szemle LI. évf. 2004. július-augusztus 608-624. oldal

Az elméleti és gyakorlati kutatások⁴⁵ azt mutatják számomra, hogy minden mást változatlanul hagyva (ceteris paribus) a költségvetési korlát keményítése előmozdítja az újjászervezést, növeli a hatékonyságot, valamint segíti a felesleges munkaerő leépítését.

A rendvédelmi szervek költségvetési adatainak előző fejezetben történt elemzéseiből látható, hogy az évek során a költségvetés tervezés során kialakult eredeti előirányzatok és a tényleges szükséglet közötti ellentétek rendre visszatérően fennállnak. Azt is igazoltam, hogy az adósságállomány elkerülése érdekében, vagy annak felszámolására év közben a pénzügyi kormányzat folyamatos kiigazító mechanizmusokat alkalmaz(ott)⁴⁶.

Az év elején rendelkezésre álló előirányzatok alultervezéséből következő költségvetési póttámogatási igény szükségszerűen a rendvédelmi vezetők várakozásaiba beépült, az erőforrások megszerzéséért folytatott folyamatos harc pedig káros hatásokat eredményezett a vezetők gondolkodásmódjában.⁴⁷ A rendvédelmi szervek költségvetési adatokkal alátámasztott rendszeres átiratokkal, okiratokkal, szerződésállományokkal és létszám-fluktuációs jelentésekkel igazolják a póttámogatások szükségességét, amely torzítóan hat a viselkedésekre és a kihívásokra adott válaszokra.

A következő **torzító hatásokat** lehet megemlíteni:

- gyengül a vezetés erőfeszítése a költségek csökkentésére;
- gyengébb az ösztönzés az újításokra, technológiai fejlesztésekre;
- a támogatószervezet jóindulatának megnyerésére, és a póttámogatás megszerzésére való folyamatos törekvés miatt romlik a szervezet hatékonysága;
- tompítja az érzékenységet.

Természetesen ezen torzító tényezők teljes hatásfokkal és eszköztárral nem jelennek meg minden rendvédelmi szervnél, így csak az elméletileg előfordulható hatásokat írja le. Ezek bekövetkezése ellen jelenleg is folynak elhárító és megelőző intézkedések, amelyek egy részét a rendvédelmi szerveken belülről készítették (országos parancsnoki, vagy gazdasági vezetői⁴⁸ szintű takarékosági intézkedések, utasítások), másrészt Kormány

⁴⁵ Kornai János: A puha költségvetési korlát szindrómája a kórházi szektorban, Közgazdasági Szemle LV. évf. 2008. december 1037-1056. oldal

⁴⁶ Pl. a Kormány általános tartalékából, valamint a fejezetek államháztartási és egyensúlyi tartalékából Korm. határozatokkal biztosított póttámogatások a Rendőrség és a Határőrség részére

⁴⁷ mindez az államháztartás más területén funkcionáló vezetőknél is hasonlóan jelentkezett

⁴⁸ főigazgatói, országos parancsnok-helyettesi

határozatok szintjén⁴⁹ jelentkeznek (gazdasági és szakmai szemszögből is átgondolt átszervezések, összevonások és megszorítások).

2.2. A rendvédelmi szervekkel szemben támasztott követelmények⁵⁰

Hazánk biztonsága elválaszthatatlan a globális, valamint az európai és regionális biztonsági környezettől. Magyarország az euró-atlanti közösség tagjaként vállal feladatot Európa biztonságának megteremtésében, pontosabban fogalmazva aktív részt vállal Európa biztonsági feltételeinek kialakításában és fenntartásában. Az euro-atlanti, illetve az európai uniós integrációs folyamat eredményes lezárulását követően a hazai rendészeti tevékenység több területen egyet jelent az európai uniós tagállami kötelezettségek teljesítésével. Ezt kiegészítik az egyéb nemzetközi együttműködésből eredő – szövetségi és nemzetközi megállapodásokon alapuló – feladatok.

Az ezredforduló elején jelentkező folyamatok lényegi változásokat eredményeztek a nemzetközi – ezen belül az európai és a hazai – biztonsági környezetben. Gyorsan változó, globalizálódó világunkban a korábbi veszélyek, fenyegetések és kihívások mellett fokozatosan újak jelennek meg. Egyre nyilvánvalóbb, hogy az újfajta fenyegetésekkel szemben összehangolt és együttes fellépésre van szükség a biztonság garantálásában érintett valamennyi résztvevő vonatkozásában.

Az új kihívásokkal szembeni fellépés egyik legfontosabb – az Európai Unió által is deklarált – alapelve, hogy a megfogalmazásra kerülő válaszlépések ne veszélyeztessék a hosszú távú fejlődés társadalmi, gazdasági és környezeti erőforrásait. Az új kihívásokra választ jelentő fejlesztéseknek tehát maradéktalanul meg kell felelniük a **fenntarthatóság elvének**. Ezt támasztja alá Ágh gondolatmenete is, azzal a kiegészítéssel, hogy a sikeresség és a fenntarthatóság alapkövetelménye a hatékony kormányzás és az elavult intézményrendszer átalakítása⁵¹.

⁴⁹ Az elmúlt évek legjelentősebb ilyen kormányzati intézkedése: az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat

⁵⁰ A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV.15.) Korm. határozat, valamint a 2008-2014 közötti időszak Rendészeti Stratégiájáról szóló 2224/2007. (XI.28.) Korm. határozat alapján

⁵¹ Ágh Attila: Intézményrendszer és hatékonyság, Fejlesztés és Finanszírozás 2005/2. 44-53. oldal

A 2006. évtől érvényben lévő kormányprogram⁵² egyik célkitűzése az állampolgároknak magas színvonalú szolgáltatást nyújtó, hatékonyan működő, a közpénzeket takarékosan felhasználó új közigazgatási rendszer kialakítása. Célként szerepel a programban az, hogy a központi közigazgatásban dolgozók létszámának csökkentése mellett mind a szervezetekkel, mind az abban dolgozókkal szemben új, a versenyszférában már régóta érvényesülő elvek és követelmények kerüljenek megfogalmazásra. Olyan közigazgatást tart megfelelőnek, amelyben javul a közszolgáltatások minősége és színvonala, nő az állampolgárok elégedettsége, csökkennek a meglévő különbségek a szolgáltatásokhoz való hozzáférésben. Mindez megköveteli, hogy a közszolgáltatásban is érvényesüljön a teljesítményelv és a közpénzek takarékos felhasználásának követelménye, átláthatóvá és ellenőrizhetővé váljon a szervezetek működése.

A rendvédelem jelentős élők munkaerő-igényes tevékenység, ahol az egyes szakterületekkel szembeni eredményességi elvárások biztosításához szükséges a jól képzett munkaerő rendszerben történő alkalmazása és megtartása. Példaként felhozható a folyamatos közterületi rendőri jelenlét biztosítása, vagy a szerteágazó (határrendészeti, vám- és pénzügyőri) mélylési ellenőrzések megszervezése. Azonban az említett elvárások mellett a kormányzati stratégiák közül a kisebb és hatékonyabban működő államszervezet kialakítása is egyszerre jelentkezik, és befolyásolja a rendvédelmi szervek fenntartásáért felelős irányító szervek döntéshozóit. Az olcsóbb állam és közigazgatás kialakításának célkitűzése és a folyamatos jelentős létszámot felvonultató szakágazati irányelvek (pl. látható rendőrség) első vizsgálatra egymásnak ellentmondó irányokat jelentenek. Mindezek azonban összeegyeztethetőek lehetnek mindaddig, ameddig a végrehajtó állomány érintetlenségét garantáló, a funkcionális területeket és a vezető, irányító szinteket érintő hatékonyságnövelő centralizációs és integrációs intézkedések meghozatala történik (pl. 2008. január 1-jei Rendőrség és Határőrség szervezeti integrációja).

⁵² „Új Magyarország - Szabadság és szolidaritás” a Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarorszáért (2006-2010)

A rendvédelmi szervekkel szemben támasztott szakmai követelményeket a különböző ágazati stratégiákban⁵³ világosan lefektették, melyek szerint a következő főbb összefoglaló irányvonalakat emelem ki:

- Jogállami értékek védelme (a közrend, a közbiztonság, az államhatár rendje, az Európai Unió és a Magyar Köztársaság gazdasági rendje stb.);
- Rendvédelmi szervek megelőző és reagáló képességének fejlesztése;
- Szolgáltató szemléletű biztonságteremtés;
- Személyi állomány fejlesztése;
- Szervezetrendszer korszerűsítése;
- Alkalmazott technikák, technológiák folyamatos megújítása;
- A rendészeti jellegű szervezetek közötti hazai és nemzetközi szintű együttműködés és információ-megosztás erősítése.

Továbbá ezekhez igazodó prioritásokat is megjelöltek (pl.):

- a gazdasági és a közélet tisztasága elleni bűncselekményekkel szembeni határozott fellépés;
- a határon átnyúló bűnözéssel szembeni határozott fellépés;
- a közlekedésbiztonság erősítése;
- feketegazdaság elleni fellépés;
- stb.

A különféle kormányzati és intézményi stratégiai dokumentumok a stratégia megvalósításához szükséges pénzügyi eszközök felmérését, illetve annak biztosítását nem tartalmazzák, így ezek egyelőre csak a megvalósítás irányait és főbb szempontjait meghatározó keretdokumentumok.

2.3. A gazdálkodási kihívások összefüggései a rendvédelmi szerveknél

A rendvédelmi szerveknél az előzőekben felvázolt gazdálkodási nehézségekkel, valamint a létszámhelyzet alakulásával már hosszabb ideje küzdenek. Az állományhoz kötődő személyi juttatások és járulékaik kiemelt előirányzatokra tervezett összegek a teljes

⁵³ MK Rendvédelmi Stratégiája dokumentum-tervezet (Kormány által még nem jóváhagyott), Rendészeti Stratégia (Kormány által a 2224/2007. sz. határozatában jóváhagyta), Vám- és Pénzügyőrség 2008-2011. évi középtávú stratégiája, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának intézményi stratégiája, Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia

költségvetésen belüli aránya veszélyesen magas mértéket ért el⁵⁴ az elmúlt években. Az Európai Unió fejlesztéseken kívül az amortizációs cserék nagy része elmaradt, állagmegóvó felújítási kiadásokra a szükséges összegeknek csak töredéke áll rendelkezésre. Az éves működtetés fenntartása, a folyamatosan felhalmozódó adósságállomány szanálása csak minisztériumi és kormányzati költségvetési kiigazításokkal biztosítható. Az ingatlanvagyon értékesítéséből származó bevételekből a fennmaradó épületek felújítására sem marad pénz. Ezen kiinduló helyzet előre vetíti, hogy szükséges a működő rendszerek átalakítása, **olcsóbb és hatékonyabb működési modellek bevezetése**.

Tekintsük át részletesebben azokat az általános, valamint azokat a rendvédelmi szerveknél specifikusan jelentkező kihívásokat, amelyek a gazdálkodásában a legjelentősebb hatásokat váltották, illetve váltják ki. Ezekkel a problémákkal, mint adottsággal már rövid és középtávon is számolniuk kell a rendvédelmi szervek vezetőinek az intézményi feladatok megszervezésekor. Az 5. fejezetben ezen kihívásokra adható válaszokhoz a gazdálkodást korszerűsítő megoldási javaslatokat dolgoztam ki.

2.3.1. Általánosan jelentkező kihívások

A kutatásaim során általános érvényű, azaz minden intézményt érintő problémaként azonosítottam a következő kihívásokat:

A) Rendvédelmi szervek számára a stratégiai dokumentumokban meghatározott feladatok és prioritások megvalósításához szükséges pénzügyi eszközök biztosításának elmaradása;

A kormányzati és a különféle ágazati dokumentumokban lefektetett szakmai stratégiai irányvonalak és akciótervek végrehajtásához külön forrás biztosítására, vagy a meglévő forrásokon belüli elkülönítésére a kiinduló költségvetési bázis értékek elégtelensége miatt a gyakorlatban nem kerül sor.

A költségvetés tervezés parlamenti szakaszában gyakorta kormánypárti és ellenzéki támogatással is olyan módosító indítványok elfogadására került sor, amelynek

⁵⁴ Meichl Géza: Az üzemgazdasági szemlélet a rendőrségi vezetésben, Magyar Rendészet V. évf. 2005. 3. szám 18-22 o.

indoklásában a rendvédelmi feladatok fejlesztésére történik utalás. Azonban ezen kiegészítő források csak a hiányzó, vagy a tervezés előző szakaszában elvont előirányzatok teljes, illetve részleges visszapótlását jelentették. Jelentős hatású kiegészítő támogatást szinte soha sem jelentettek.

A költségvetés évközi végrehajtása során – a kutatásaim során vizsgált esetekben – bejelentett kormányzati póttámogatások hatása hasonlóan csak a tervezés során elvont források rendezésére szolgált, valamint az év végére felhalmozódó adósságállományok megelőző konszolidációs intézkedését jelentették.

Fontos megemlíteni, hogy míg a költségvetés parlamenti szakaszában elfogadott indítványok költségvetési gazdálkodási szempontból egészséges politikai kiigazítást jelentenek, addig az évközben végrehajtott kormányzati beavatkozások a rendvédelmi szervek puha költségvetési korlát szindrómáját erősítették, így sokszor az előző alfejezetekben elemzett káros hatásokat váltották ki.

B) A költségvetés belső arányainak eltolódásából eredő hosszú távú finanszírozhatóság problematikája a felrajzolódó szűkülő költségvetési lehetőségek tükrében;

Az 1. fejezetben elemzett rendvédelmi költségvetési helyzetkép alakulásából is látható, hogy a költségvetés belső arányainak eltolódása a személyi juttatások és az ehhez determinisztikusan kapcsolódó munkáltatót terhelő járulékok irányába, általánosan minden rendvédelmi szervezetet érintő kihívás.⁵⁵ A mindenkori Kormány a központi költségvetésre képes a legnagyobb hatást gyakorolni, így általában a szükséges kiadásvágások negatív érintettjei a központi költségvetési szervek és a fejezeti kezelésű előirányzatok. Mindez politikai okokra vezethető vissza, mivel más szektoroknál az önkormányzati autonómia, illetve a szociális transzferek társadalompolitikai kisugárzásai sokszor ellehetetlenítik a kormányzati oldal aktivitását az ott érvényesíthető kiadások csökkentésekor. Így a könnyebben keresztül vihető döntések során a központi költségvetési szervek előirányzatai állnak a középpontban. Tekintve azonban hogy a rendvédelmi szervek előirányzat csökkentését szakmai okokból szinte soha nem követi

⁵⁵ A személyi juttatások és járulékok előirányzatok belső arányának eltolódása természetesen akkor jelent kihívást egy rendvédelmi szerv gazdálkodásában, ha közben a teljes költségvetése csökken, vagy nem változik, mivel így az egyéb források hátrányára történik az átcsoportosítás.

létszámcsökkentés, így a fejlesztések, beruházások és sokszor a működési költségek kárára történik a kiigazító mechanizmus.⁵⁶

Ennek eredménye torzuló költségvetési belső arány, megszűnő beruházási és fejlesztési aktivitás, pusztuló és elhanyagolt vagyoni elemek továbbá reagáló képesség csökkenés, amely a rendvédelmi szervek hosszú távú fenntarthatóságát kérdőjelezi meg.

C) A személyi állomány jövedelmi viszonyaira ható külső erők kezelése a személyi juttatások összesített előirányzata növekedésének elmaradása mellett;

Voltak kísérletek a Rendőrségnél is, hogy a meglévő és az engedélyezett létszámok csökkentése mellett kell a juttatások emelését végrehajtani, azonban ezen intézkedések két markáns ok miatt nem hozták meg hosszabb távon a várt hatást:

- A rendvédelmi szervek hivatásos állományú létszáma a fűnyíró elven kidolgozott létszámleépítések alól mentesítésre kerültek, mivel mélyebb elemzések és változtatások nélkül a kialakított rendszerekben szolgálatszervezési problémák adódtak volna.
- Az állami intézmények sajátosságaik alapján „létszámnövekedésre kódoltak”⁵⁷, azaz minden újonnan ellátandó feladatra **új státuszigényléssel** reagálnak, amely alapján egy folyamatos létszám emelkedési hatás figyelhető meg. Ugyanez a problémakör elemzése található Parragh írásában, ahol létszámcsökkentések utáni helyzet elemzése során megállapítja, hogy „az államigazgatási rendszer növekedésre van kódolva és az eddigi tapasztalatok alapján a visszarendeződés valamilyen formában garantálva van”⁵⁸.

Mindennek eredménye, hogy a létszámok – az elrendelt leépítések ellenére – érdemben nem csökkentek, de a szakszervezeti és egyéb nyomások hatására a juttatások növekedése (pl. új pótlékok bevezetése, béren kívüli juttatási rendszer fejlesztése) megtörtént. Az

⁵⁶ Jelenleg a személyi juttatás és a munkaadót terhelő járulékok a költségvetésen belüli együttes aránya eléri a 80%-ot így ez a más előirányzat kárára történő arányeltolódás már elérte a végső határát, véleményem szerint az említett átrendező tendencia tovább már nem tartható.

⁵⁷ Demény Ádám: A rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívások és az integrált gazdaságirányítási rendszer hiánya közötti összefüggések, Magyar Rendészet VII. évf. 2007 1-2. szám 141-150. oldal

⁵⁸ Parragh László: Miért fontos az államháztartás és a közszolgálat korszerűsítése?, Pénzügyi Szemle L. évf. 2005. összevont szám 15-24. oldal

összesített hatás pedig, a forráshiányok továbbgyűrűződése és a puha költségvetési korlát várakozásaira alapozott pótelőirányzatokért folyó küzdelem erősödése.

D) Az uniós forrásokból (többek között a Schengen Alap, Külső Határok Alap, Új Magyarország Fejlesztési Terv) beszerzett és beszerzendő eszközök és finanszírozott beruházások üzemeltetési költségeinek biztosítása;

Az elmúlt időszakban az uniós források megjelenése és felhasználása a rendvédelmi területen jelentős befolyást gyakorolt az érintett minisztériumok és intézményeik gazdálkodására. A 2004. májusi EU csatlakozás előtt az ún. előcsatlakozási alapokból lehívott források még csak bevezetői voltak azon lehetőségeknek, amelyek a csatlakozás után a schengeni felkészülés időszakában, majd a teljes jogú tagságunkkal együtt járó kötelezettségeink teljesítésében segítették a rendvédelmi szerveket. Mindezeket kiegészíti az Új Magyarország Fejlesztési Terv néven megjelenő – 2007-2013 tartó programozási időszakra érvényes – uniós forráslehívási lehetőség.

A rendvédelmi szervek gazdasági és szakmai területeinek együttes feladataként merült fel a nemzetközi forrásokra történő pályázatok elkészítése, majd a projektek lebonyolítása és pénzügyi elszámolása. Ezen bonyolult, sokszor a sztenderd előírásoktól eltérő eljárások végig vitele jelentős feladat elé állította az ezzel foglalkozó személyi állományt, azonban mindenképpen megállapítható, hogy ennek hozadékaként soha nem látott méretű fejlesztések, beruházások történtek és történhetnek.

A rendvédelmi szervek gazdálkodásában a fent említett pozitív hatások mellett jelentős, megoldatlan problémát jelent az uniós forrásokból beszerzett eszközök **üzemeltetési, fenntartási kötelezettsége**. Az elnyert nemzetközi forrásból finanszírozott fejlesztési támogatások sajátossága, hogy a projekt során megvalósuló eszközök működtetéséhez szükséges költségeket az állami szervezetnek kell garantálni. Ez a projekt során megvalósuló informatikai fejlesztések alkalmazását, rendszertechnikai eszközök üzemeltetését, valamint épületek, ingatlanok működtetési kötelezettségét jelenti, amely az uniós forrás felhasználását követő költségvetési év(ek)ben – nem előretekintő tervezés esetén – jelentős forráshiányt okozhat. A nemzetközi forrásokra alapozott beszerzések azonban a tapasztalatok alapján további veszélyeket is rejtnek, mivel a „könnyen” szerzett forrásokból a valós igényeknél akár nagyobb volumenű beruházások és fejlesztések is megvalósulhatnak, amely tovább növeli az említett üzemeltetési és

fenntartási veszélyeket. Ennek megelőzésére a hosszú távú belső gondolkodásból eredő mértéktartás⁵⁹ és az irányító szervei kontroll nyújthat megoldást.

E) A felelős vagyongazdálkodásból eredő kihívások a vagyontörvény már hatályba lépett, illetve közeljövőben hatályba lépő rendelkezéseinek tükrében;

Az Országgyűlés az intézményes privatizáció lezárása után, az állami vagyonnal való gazdálkodás új, korszerű rendjének kialakítása, a hatékonyabb, eredményesebb, költségtakarékosabb, továbbá a nemzet számára tartós értéként megőrzendő vagyon védelmét, értékmegőrzését szolgáló vagyongazdálkodás érdekében, az állami vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi jogok gyakorlásáról, valamint az állami vagyon hasznosításáról, kezeléséről 2007. évben megalkotta az állami vagyonról szóló törvényt⁶⁰. Az új szabályozás (beleértve a törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletet⁶¹ is) új filozófiát vezetett be az állami vagyon tulajdonlása, hasznosítása vonatkozásában, és jelentős változtatást okoz a költségvetési szervek ilyen jellegű feladatainál.

Az alapvető változást a **kormányzat centralizációs törekvései** hozták, miszerint az eddig a költségvetési szervek tulajdonában lévő vagyontárgyak (ingatlanok, eszközök stb.) a törvény hatályba lépésétől állami tulajdonnak minősülnek, amely vagyon feletti joggyakorlás módját és a vagyon kezelését egységes elvek alapján szabályozták.

A rendvédelmi szerveket leginkább érintő szabályozási elem: *„A központi költségvetési szerv – ha törvény eltérően nem rendelkezik – önálló tulajdonjoggal nem rendelkezik, bármely dolog tulajdonjogát, gazdálkodó szervezet részesedését, vagy valamely vagyoni értékű jogot a Magyar Állam javára szerez meg.”*⁶²

Annak érdekében, hogy a költségvetési szerveknél jelentős számban előforduló vagyoni mozgást eredményező ügyleteinek lebonyolítása a közfeladat ellátást ne akadályozza, külön került szabályozásra ezen folyamat, amely megítélésem szerint megkönnyíti a rendvédelmi szervek normál működését is. Ezt a jogalkotó a következőképpen kezeli:

⁵⁹ Pl. szakmai és gazdasági vezetők közötti koordináció és egyensúly

⁶⁰ 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról

⁶¹ 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról

⁶² 2007. évi CVI. az állami vagyonról szóló törvény 2. § (2)

„Központi költségvetési szerv a működéséhez szükséges, a számviteli törvény szerinti immateriális jószág, tárgyi eszköz (műszaki berendezés, gép, felszerelés stb.), készlet megvásárlására – ingatlan kivételével – adásvételi szerződést köthet. A szerződés megkötésével a dolog a Magyar Állam tulajdonába, és az adott központi költségvetési szerv vagyongazdálkodásába kerül. A vagyongazdálkodási jog ilyen esetben vagyongazdálkodási szerződés nélkül, e törvény alapján jön létre.”⁶³

Megjegyzem, hogy továbbra is hiányzó, megoldatlan szabályozási rés még jelen pillanatban a költségvetési szervek (mint vagyongazdálkodók) közötti alapvető működést biztosító eszközök térítésmentes mozgásának (átadás-átvétel) kérdésköre, amely akadályozza a közfeladatok szabályos végrehajtását, ezért a szabályozási oldal sürgős rendbetételét várják a szakmai szervezetek.

Az ingatlanok esetében a szabályozás nem ilyen megengedő típusú. A központi költségvetési szervek – főleg a rendvédelmi szervek – által ellátott feladat sajátossága és országos kiterjedésű elhelyezkedésük következtében a rendelkezésre álló ingatlanállományról és azok állapotáról több állítást és észrevételt is tehetünk:

- jelentős ingatlanvagyon birtokolnak;
- ennek a szervek közötti eloszlása koránt sem egyenletes (birtokolt alapterületek, ellátandó feladatok és a létszám viszonylatában nagy a szórás);
- a felújításra és a beruházásokra rendelkezésre álló előirányzatok csökkenésével egyre kevésbé tudnak megfelelni a vagyon állapotmegóvásra vonatkozó törvényi kötelezettséggel, amely az ingatlanvagyon lepusztulásához vezet.

Korábban az ingatlanok értékesítéséből származó bevételek köztartozások kiegyenlítésére történő visszaforgatását előszeretettel alkalmazták a rendvédelmi szervek felügyeletét ellátó minisztériumok, azonban látható, hogy ez a vagyon értékesítésén alapuló eszköz, vagyis a szervezetekre bízott állami vagyon „elherdálása” már középtávon sem ad megoldást a forráshiányos helyzet tartós felszámolására.

A költségvetési szervek tekintetében célként fogalmazódik meg a szervezeti működéséhez szükséges optimális ingatlanmennyiség kialakítása. Azonban az is kimutatható, hogy az „alulról jövő” ingatlan racionalizálást szolgáló reformkísérletek sem indultak meg önként

⁶³ 2007. évi CVI. az állami vagyronról szóló törvény 28. § (3)

elegendő számban, hiszen mindenki ragaszkodik a saját vagyonához. Tehát a költségvetési szervek összeköltöztetését az ingatlanállomány hatékonyabb kihasználását célzó elgondolásokból eredmény csak keményebb ösztönző elemek bevetésével érhető el. Ezt próbálja a jogszabály legvitatottabb pontja elérni, miszerint a költségvetési szervezetnek piaci szintű bérleti díjat kellene fizetni az elhelyezésükért. A pontos jogszabályszöveg a következő:

„Állami tulajdonban lévő ingatlant központi költségvetési szerv is csak az általános piaci feltételek szerint, így különösen – amennyiben azt az ingatlan jellege, piaci hasznosíthatósága indokolja – visszterhes szerződés alapján, megfelelő ellenérték kikötésével kaphat bármely jogcímen használatba. Az MNV Zrt.⁶⁴ és a központi költségvetési szerv közötti visszterhes szerződés megkötése során a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályi előírásokat nem kell alkalmazni.”⁶⁵

A már kihirdetett jogszabály még nem hatályba lépett, azaz a valóságban még nem alkalmazott rendelkezése lehet a következő időszak rendvédelmi gazdálkodásának (de a teljes központi költségvetési gazdálkodásé is) a legsarkalatosabb kihívása. Az elgondolás szerint csak a központilag egységes elven kiszámított hatékony és optimális elhelyezés ingatlannagysága után fizetendő bérleti díj forrását biztosítanák a költségvetési szervezeteknek, és a valóságos elhelyezés után számított bérleti díjat pedig beszédnek. A kettő közötti esetleges rés a költségvetési szervezetet terhelné, és így a kormányzat közvetve befolyásolná a kisebb alapterületű és hatékonyabb elhelyezések irányába történő önkéntes elmozdulásokat.

A rendvédelmi szervek, valamint a központi vagyongazdálkodásért felelős kormányzati szerv ezen költségtakarékos és felelős vagyongazdálkodás következtében fennálló helyzetre még nincs felkészülve. Tekintettel kell lenni arra is, hogy a rendvédelmi szervek az átlagos közhatalmi tevékenységtől eltérően az országos lefedettség, a minősített időszaki feladatvégzésre való felkészülés következtében az átlagosnál nagyobb és sokszor éves viszonylatban kihasználatlannak tűnő ingatlankapacitással dolgoznak. A törvényalkotó látva ezt a helyzetet, gondolt „a költségvetési szervek egyes típusai állami

⁶⁴ Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt., amely a vagyontörvénnyel létrehozott új központi vagyongazdálkodó szervezet lett

⁶⁵ 2007. évi CVI. az állami vagyonról szóló törvény 28. § (2)

vagyonnal való gazdálkodásának speciális szabályaira’’⁶⁶ is, és a végrehajtási rendeletben kitért arra, hogy „a költségvetési szervek egyes típusai – ideértve a honvédelmi, rendvédelmi szerveket és a nemzetbiztonsági szolgálatokat – állami vagyonnal való speciális gazdálkodási feladataira a rendeletben foglalt szabályokat a kiadott kormányrendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni’’⁶⁷.

Azonban ennek gyakorlati alkalmazásáról még kevés információnk van, így a rendvédelmi szerveknek e különbségek és specialitások előterjesztésére már előre szükséges felkészülniük.

2.3.2. Specifikusan jelentkező kihívások a Rendőrségnél és a Vám- és Pénzügyőrségnél

A) Az integrált rendőrségi szervezetrendszerben a Rendőrség és a Határőrség összevonásakor kialakított országos irányítású regionális gazdálkodási szervezet működtetése;

A biztonságos Európa megteremtése érdekében szükségszerű elvárásként jelentkezett a különböző struktúrájú rendvédelmi alakulatok működésének összehangolása, továbbá az eredményesebb feladatellátás érdekében a szervezetek integrációja. Az igény megvalósítására a tagállamok - történelmi hagyományaikra, és állampolgáraik elvárásaira is tekintettel - széles körben dolgoztak ki megoldásokat. A Magyar Köztársaság Rendőrségének és a Határőrségének integrációja szervesen csatlakozik e globális folyamatokba, egyben illeszkedik az „Új Magyarország” kormányprogramban- és a Konvergencia Programban megfogalmazott célokhoz.

A szervezetek integrációja hivatott biztosítani a hatékonyság növelését, a nagyobb biztonságot, a jobb minőségű szolgáltatást, illetve hosszú távon minőségileg magasabb szintű működést.⁶⁸ A kormányzati szándékoknak megfelelően a reformértékű összevonás során irányítási-, felügyeleti-, vezetési-, bűnügyi- valamint humán- és gazdasági igazgatási rendszerek szervezeti és tevékenységi integrációja valósult meg. Ennek keretében az integrált rendőrség gazdasági főigazgatója, országos főkapitány-helyettese

⁶⁶ 2007. évi CVI. az állami vagyronról szóló törvény 71 § (1) bek. h)

⁶⁷ 254/2007. (X. 4.) az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló Korm. rendelet 1. § (4)

⁶⁸ Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium közleménye a Rendőrség és a Határőrség integrációjáról www.irm.gov.hu : 2007

közvetlenül irányítja az új elemként létrejövő – regionális rendszerben működő – gazdasági ellátó igazgatóságokat.

Az integrációval egyidejűleg elrendelt átszervezés során a Rendőrség teljes gazdasági ellátó szervezetrendszerre jelentős átalakuláson ment keresztül⁶⁹ (regionalizáció, feladat-összevonás, civilesítési program), valamint befogadta a Határőrségből átkerült hasonló szervezeti egységeket teljes létszámában annak eszközeivel és ingatlanjaival együtt. Rendvédelmi gazdasági területet ilyen mértékű átalakítás az elmúlt időszakban nem ért, így joggal nevezhetjük a 2008. év legnagyobb kihívásának is. Mindezt erősítette, hogy az összevont szervezettől költségtakarékosabb működést kívántak meg a kormányzati döntéshozók, és ezzel a lépéssel próbálták a rendszerben évek óta hordozott forráshiányok felszámolását megindítani.

Talán nem túlzás azt állítani, hogy a gigantikus átalakítási folyamat azóta sem záródott le teljes körűen, és további racionalizálások szükségesek és várhatóak az időközben felgyülemlett tapasztalatok függvényében.

B) Az integrált Rendőrségen belül a korábbi Rendőrség és Határőrség technikai felszereléséből adódó fejlettségi deficit felszámolása;

A Rendőrség és Határőrség integrációja után egy évvel az integráció tapasztalatainak elemzése céljából rendezett konferencián⁷⁰ elhangzottak is alátámasztották azt az ismert tényt, hogy az integrált Rendőrségen belül ma egy korszerű határrendészeti szolgálati ág működik. Emellett a „klasszikus” rendőri szervek sajnos megrekedtek és különböző szinteken, különböző fejlesztési fokozattal bírnak. Ez arra vezethető vissza, hogy a Határőrség részére az elmúlt évek során különböző hazai és nemzetközi forrásból jelentős fejlesztési források álltak rendelkezésre, amelyet az elfogadott szakmai stratégiai dokumentumainak megfelelően hatékonyan használt fel. Külön kiemelendő a Schengen Alapból lehívható források felhasználása, amelyből az Európai Unió elvárásokhoz igazodva modern határrendészet megvalósításáért többek között létszám, rendészettechnikai eszköz, ingatlan, informatika és híradástechnikai kommunikációs fejlesztések is megvalósultak.

⁶⁹ Dr. Faggyas Zoltán: A logisztikai támogatás elvei, módszerei és rendőrségi gyakorlata, RTF Rendvédelmi Füzetek 2009. 3. szám, 26-51. oldal

⁷⁰ Tudósítás „A Rendőrség és a Határőrség integrációjának tapasztalatai” című nemzetközi tudományos konferenciáról. Rendőrtiszt Főiskola 2008. november 26.

Forrás: www.rtf.hu/mrtt_hatarrendeszet/integraciokonfcikk.doc

A konferencián elhangzott – megítélésem szerint túl éles – kijelentéssel nem teljesen értek egyet, mivel azt sugallja számomra, mintha a Rendőrség lemaradt volna a modernizációs versenyben, és a Schengen Alap forrásaiból nem vagy csak kis mértékben részesült volna. Azonban kezdeti tervekkel ellentétben a Belügyminisztérium által irányított Schengen projekt költségvetéséből a Rendőrség számára jelentős mértékű forrásátcsoportosítás történt, amelyet többek között a határőrizet támogatásával, a határon átnyúló bűnüldözéssel és a nemzetközi bűnügyi együttműködéssel kapcsolatos rendőri feladatok indokoltak. Ez a fejlesztési lehetőség így a Határőrségen kívül a Rendőrséget, valamint további más belügyi szervek részére is rendelkezésre állt, azonban nem vitatható, hogy ebből arányaiban a Határőrség részesedett a legnagyobb mértékben.

A Határőrség és a Rendőrség integrációja folytán a rendőri szervezeteknek kellett a modern határrendészetet támogató technikát befogadnia, amely az elmondottak alapján fejlettségi deficitet eredményezett. A kihívás ennek megfelelően adott a Rendőrség számára, üzemben tartani és tovább működtetni és fejleszteni a befogadott elemeket, valamint felzárkózni a régebbi rendszerekkel, amely jelentős gazdálkodási feladatot jelent a következő 4-5 évben.

C) A Vám- és Pénzügyőrség hatáskörének több ütemben történő bővítése során megjelenő gazdálkodási kihívások;

Az Európai Unió csatlakozás jelentős átszervezési lépéseket, szervezeti és jogi struktúrávaltozást hozott az önálló magyar vám- és pénzügyőrség történelmében. Az uniós országok vámigazgatásai között a Vám- és Pénzügyőrségnek versenyhelyzetben kellett bizonyítani, és a kihívásoknak megfelelni. A hazai költségvetési bevételek biztosítása mellett az Unió forrásait is beszédő hatósággá vált, valamint biztosítani kellett a közös fellépést a bűnüldözés terén. A csatlakozás utáni struktúraváltás és szervezeti forma kialakítás után sem lehet statikusan követni a hazai és a világgazdasági fejlődést, a gazdasági bűnözés elleni küzdelmet. A dinamikusan változó közegben egy folyamatosan alkalmazkodni tudó, a változás szükségességére ráérző pénzügyőrségi szervezetre van hazánkban is szükség, amely egyrészt követi a vámigazgatási szakterületen jelentkező világgazdasági centralizációs törekvéseket, a hazai jövedéki és adó igazgatás területén jelentkező költségvetési bevételek hatékony biztosításának feladatát, valamint a feketegazdaság elleni küzdelem során a bűnüldözési és bűnmegelőzési feladatokat.

Mindezen feladatokat csak egy megfelelően finanszírozott, technikailag jól felszerelt és informatikailag magas szinten támogatott szervezet képes hatékonyan ellátni.

A csatlakozás után néhány évvel a Vám- és Pénzügyőrség szerepkörének több lépcsőben történő bővítése stratégiai feladatként jelentkezett. Az adóra, járulékra, költségvetési támogatásra elkövetett egyes pénzügyi bűncselekményekkel kapcsolatos hatékonyabb fellépés és ezáltal a költségvetés bevételi oldalának fokozottabb védelme érdekében a vám- és pénzügyőrség nyomozó hatósági jogköre 2006. szeptember 15-i hatállyal kibővült, és a testület 8 további bűncselekmény típus nyomozására kapott hatáskört. A vám- és pénzügyőrség adóztatási és nyomozati hatáskörével kapcsolatos kedvező tapasztalatokra és a fegyveres szervnél mindkét területen rendelkezésre álló speciális szakértelemre tekintettel a törvény a vám- és pénzügyőrség hatáskörébe utalta

- az adócsalás (Btk. 310. §),
- a munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás (Btk. 310/A. §), illetve
- az adóra, járulékra vagy költségvetési támogatásra elkövetett csalás (Btk. 318. §) miatt folytatott nyomozást függetlenül attól, hogy a bűncselekményt mely (adó)hatóság hatáskörébe tartozó kötelező befizetésre követték el, továbbá
- a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése (Btk. 288. §),
- a számvitel rendjének megsértése (Btk. 289. §), a csőd büntett (Btk. 290. §), a hitelező jogtalan előnyben részesítése (Btk. 291. §),
- az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése (Btk. 314. §)

bűncselekmények nyomozását.

A 2006. szeptember 15-i hatállyal kibővülő nyomozó hatósági jogkör átvétele kapcsán nagyarányú felkészülési, illetve előkészítési tevékenység folyt a vám- és pénzügyőrségnél tekintettel arra, hogy a jelzett időponttól a vám- és pénzügyőrségnek át kell vennie az addig a rendőrség hatáskörébe tartozó cselekmények kapcsán folyamatban lévő büntetőügyet is. Tekintettel arra, hogy a hatáskörbővítéssel érintett bűncselekmények éves szinten több ezres esetszámmal emelik a nyomozott cselekmények számát, intézkedni kellett a vám- és pénzügyőrség nyomozószolgálatának humán és technikai megerősítésére. Ennek megfelelően több lépcsőben került sor a testület személyi állományának bővítésére, amely jellemzően a bűncselekmények nyomozását korábban a rendőrségnél végző, megfelelő szakmai gyakorlattal és képzettséggel rendelkező

személyek, az ún. pénzügyi nyomozók átvételével, kisebb arányban pedig külső pályázók útján, illetve a vám- és pénzügyőrségen belüli átcsoportosítással valósult meg. Az ilyen mértékű szervezeti növekedésnek a logisztikai, gazdasági, humánpolitikai és informatikai vonzata jelentős költségvetési terhet ró a gazdálkodásért felelős vezetőkre.

2008. január 1-jétől a Vám- és Pénzügyőrség látja el a környezetvédelmi termékdíj bevallásával, kiszabásával, befizetésével, visszaigénylésével és ellenőrzésével kapcsolatos adóhatósági feladatokat. Az 1995-ben bevezetett környezetvédelmi termékdíj legfontosabb célja, hogy a termékek előállítása, forgalmazása, felhasználása során okozott környezeti veszélyeztetések, illetőleg károk megelőzéséhez, csökkentéséhez pénzügyi forrásokat teremtsen. A környezetvédelmi termékdíj-törvény változása nyomán a Vám- és Pénzügyőrség 2008. január 1-jétől már nem csak az importált, hanem a Magyarországon előállított, illetve az Európai Közösség más tagállamából behozott termékdíj-köteles termékek tekintetében is teljes körű jogosítványokat kapott.

A világ fejlett országaiban a szervezett bűnözés mögött jelenős anyagi források állnak. Ebben a körben a pénz egyaránt eszköze és célja a bűnözésnek, a pénz tisztára mosása nemzetközi méretekben, gyakran hétköznapi bankügyletek révén történik. Ezt az államhatárokon átívelő tevékenységet tovább súlyosbítja, hogy az érdekelt bűnözői csoportok a bűncselekmények elkövetéséből származó bevételeket többnyire jogszerűen működtetett vállalkozásaik révén visszaforgatják a legális gazdaságba, torzítva ezáltal a tényleges gazdasági és piaci viszonyokat. A Vám- és Pénzügyőrség nyomozati munkájával kapcsolatos kedvező tapasztalatok indokolták, hogy a nemzetközi figyelem fókuszában álló pénzmosás elleni fellépés a pénzügyi bűncselekmények teljes körében eljáró Vám- és Pénzügyőrség hatáskörébe kerüljön. Az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény alapján 2008. január 1-től a pénzmosás, valamint a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása bűncselekmények nyomozását a Vám- és Pénzügyőrség végzi. A pénzmosáshoz kapcsolódó feladatátvétel másik területe a pénzügyi információs egységként működő hatóság számára meghatározott feladatoknak az ellátása. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény értelmében 2007. december 15-i hatállyal ez a tevékenységi kör is a Vám- és Pénzügyőrség hatáskörébe tartozik.

Mindezen hatáskörbővítések és ehhez kapcsolódó létszám és technikai fejlesztések biztosítása jelentős kihívást jelentett és ennek fenntartása folyamatosan jelent a gazdálkodási feladatok ellátásában. A gyors alkalmazkodás és reagálás nem járhatott együtt az azonnali logisztikai és építés beruházási döntések meghozatalával, amelyeket az elkövetkező időszakban kell véglegezni.

D) A költségvetési bevételek biztosítása során a speciális gazdálkodás sajátosságaiból eredő lehetőségek és veszélyek a Vám és Pénzügyőrségnél;

A Vám- és Pénzügyőrség, hasonlóan a többi adóhatósághoz és állami bevételeket beszedő közhatalmi szervekhez, törvényben szabályozott az állami bevételek teljesítését szolgáló eredményességi ösztönzővel rendelkezik. Ez egyrészt az évek óta sikeresen alkalmazott, a személyi állományt motiváló feltételekhez kötött eredményességi jutalmazási lehetőségből, valamint az ezt kiegészítő, csak néhány éve alkalmazott, az elérendő célkitűzések felett beszedett összegek egy részének (20%) – bár engedélyhez kötött, de – viszonylag szabadabb felhasználásának lehetőségéből áll.

Az előirányzat túllépési engedélyek során – költségvetési előirányzat nélküli túlteljesítésként – a megjelenő többletforrás biztosításának lehetőségét és feltételeit a mindenkori költségvetési törvény szabályozza. Ezt a megoldást költségvetési gazdálkodás szempontjából nem tartom optimálisnak, mivel rendszeridegen és nehezen kezelhető specialitásokat jelent egyaránt a kincstári és az integrált pénzügyi-számviteli informatika rendszerek szempontjából. Elemezzük a SWOT⁷¹ módszer szempontjából a 2008. évben elfogadott, a 2009. költségvetési évre vonatkozó jogszabály ide vonatkozó paragrafusát:

„(1) A XXII. Pénzügyminisztérium fejezet, 6. Vám- és Pénzügyőrség cím, 1. Működési költségvetés előirányzat-csoport, 1. Személyi juttatások kiemelt előirányzata legfeljebb 6379,8 millió forinttal, a 2. Munkaadókat terhelő járulékok kiemelt előirányzata legfeljebb 2041,5 millió forinttal túlléphető, a pénzügyminiszter által meghatározott feltételek teljesülése esetén, és ha a XLII. A központi költségvetés fő bevételei fejezet, 2. cím, 2. Jövedéki adó alcím, 3. Regisztrációs adó alcím és a 7. cím, 2. Vámbeszedési költségek megtérítése alcím előirányzatai együttesen legalább 100,8%-ban teljesülnek.

(2) A pénzügyminiszter negyedévente engedélyezhet előleg-kifizetést az (1) bekezdés szerinti személyi juttatások és munkaadókat terhelő járulékok előirányzatok terhére,

⁷¹ SWOT = Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Erőségek, Gyengeségek, Lehetőségek, Veszélyek)

amennyiben az általa meghatározott feltételek és az (1) bekezdésben megjelölt előirányzatoknak a pénzügyminiszter által meghatározott negyedéves bevételi tervei teljesülnek. Az év közben fizethető előleg összege nem haladhatja meg a negyedéves bevételi terven felül teljesülő előirányzatok összegét.

....

(4) A pénzügyminiszter a (2) bekezdés szerint negyedévente meghatározott bevételi tervet meghaladó bevételi többlet legfeljebb 20%-ának mértékéig a XXII. Pénzügyminisztérium fejezet, 6. Vám- és Pénzügyőrség cím, 1. Működési költségvetés előirányzat-csoport, 1. Személyi juttatások kiemelt előirányzatán, a 2. Munkaadókat terhelő járulékok kiemelt előirányzatán, a 3. Dologi kiadások kiemelt előirányzatán és a 2. Felhalmozási költségvetés előirányzat-csoport kiemelt előirányzatain is túllépést engedélyezhet.

(5) A pénzügyminiszter a környezetvédelmi és vízügyi miniszterrel egyetértésben a XXII. Pénzügyminisztérium fejezet, 6. Vám- és Pénzügyőrség cím, 1. Működési költségvetés előirányzat-csoport, 3. Dologi kiadások kiemelt előirányzatán és a 2. Felhalmozási költségvetés előirányzat-csoport kiemelt előirányzatain is túllépést engedélyezhet, amennyiben a XVI. Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium fejezet, 12. cím, 3. Termékdíjak alcím, 1–10. jogcím-csoport előirányzatának teljesülése november 30-ig eléri az éves előirányzat 89%-át. A túllépés mértéke nem haladhatja meg a 89%-on felüli bevételi többlet 20%-át.”⁷²

A szabályozás erősségei (Strengths):

- A szakmai munkát az érdekeltségi jutalom által kiváltott motiváció erősíti, ezzel az állam bevételi oldalának teljesítését illetve túlteljesítését ösztönzi;
- minden bevételi szakterületet érint a peremfeltételi előírás, így egymást támogató team-munka végzésére sarkall még a középfokú (területi) és az alsófokú (helyi) szervek viszonylatában is.

A szabályozás gyengeségei (Weaknesses):

- Az érdekeltségi jutalom régóta fennálló rendszere beépült a szervezetekben dolgozók várakozásaiba és jövedelemviszonyaiba, annak esetleges elmaradása azonnal elégedetlenséget szül;

⁷² 2008. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről 46. § (1)-(5) bek.

- a többi rendvédelmi szerv, amelyek nem kifejezetten ilyen „pénzszező” tevékenységet végeznek, kimarad ebből a póttuttatási körből, így a rendvédelmi szervek közötti feszültséget generálhat.

A szabályozásban rejlő lehetőségek (Opportunities):

- A bevételi többlet 20%-os felhasználási lehetősége a dologi és a felhalmozási területeken soha sem látott modernizációs és egyéb forráshoz jutási lehetőséget jelent, amely felhasználható a szakmai munka fejlesztése mellett egyéb kényelmi, jóléti beruházásokra továbbá az ingatlanvagyon karbantartására és felújítására is;

A szabályozásban rejlő veszélyek (Threats):

- A jelenlegi forráshiányos környezet mellett óriási veszélyt hordoz a 20%-os bevételi többletek „beépítése” az intézményi költségvetésbe, amely így meglévő, a működést szolgáló kötelezettségvállalások mögé bizonytalan rendelkezésre állású forrást rendel;
- az érdekeltségi jutalom elosztásánál sokszor előkerülhetnek nem szakmai, vagy eredményességi kritériumok, valamint a funkcionális terület részére biztosított összegek elosztási elveihez egyértelmű mérésére nincs is lehetőség.

2.4. A folyamatosan szűkülő költségvetés és a rendvédelmi alapeladatok stabilitásának egymáshoz való viszonya

A felrajzolódó – reálértékben számított – szűkülő központi büdskéép és a személyi állomány juttatásainak elmúlt időszaki növelési kényszere nyomán megállapítható, hogy a rendvédelmi szervekre is igaz az a képlet, hogy a *szervezeti felépítés, a hozzá tartozó állományi létszám és a várható éves költségvetési támogatási keret között nincs meg az összhang*, így a finanszírozhatóságot már középtávon sem lehet fenntartani.

A rendvédelmi szervek felépítéséhez és működtetéséhez szükséges állományi létszámot – függetlenül ezek fontosságát meghatározó célzatosságtól – bontsuk két kategóriára úgymint alap és funkcionális létszám. Ennek célja az, hogy megkülönböztessük ezen szervezetek küldetését végrehajtó szakmai területet, valamint a működtetésüket szolgáló funkcionális (pl.: gazdasági, humánpolitikai, jogi képviselési stb.) területet.

Egy jól felépített, szakmailag átgondolt – megfelelő vezető-beosztott, tiszt-tiszthelyettes aránnyal dolgozó – alap (rendészeti) terület állományi létszáma viszonylag nehezen csökkenthető, sőt ennek a stabilan finanszírozott működtetése prioritást élvező feladat. Tehát ha figyelembe vesszük a véges erőforrásokat, valamint az alapfeladatok ellátásának folyamatos fejlesztése iránti elvárásokat, egyfajta megoldást jelent a parancsnokok számára a funkcionális területen dolgozók rovására történő létszám-átcsoportosítás, illetve létszámcsökkentés végrehajtása. Ezen intézkedésekkel az elmúlt években majd minden rendvédelmi szerv élt kisebb-nagyobb mértékben, amely a szervezeti felépítés különösebb változtatása nélkül a rendszerben korábban kialakult tartalékok felélését eredményezte. A két terület között a folyamatos eltolódás során olyan arány alakult ki, amely még biztosítani tudja a rendvédelmi szervek működésének stabilitását, azonban a funkcionális területen dolgozók további csökkentése komolyabb hatékonysági elemzések és fejlesztések nélkül már az alpműködést is veszélyeztetheti.⁷³

Mégis meg kell vizsgálni, hogy a kialakult tradicionális belső arányok hogyan változtathatóak meg a továbbiakban, és ezt melyik irányban lehet elképzelni.

Egyes rendészeti feladatoknál, mint például a közterületi jelenlét, a csapaterős tevékenységek ellátása, a bűnüldözői nyomozó munka, valamint a hozzá rendelt erőforrások és állományi létszám között erősebb sztochasztikus kapcsolat képzelhető el, ez azt jelenti, hogy nagyobb létszámmal és hozzá rendelt modernebb technikával és eszközökkel valószínűsíthetően nagyobb hatás érhető el, így ezen területre érdemes átcsoportosítani minden feltárható tartalékot. A gazdálkodási területen feladatmaradás nélkül is az infokommunikációs eszközök, a hatékonyabban szervezett és modern informatikai alkalmazások támogatása mellett, valamint képzettebb munkaerő alkalmazásával létszám-megtakarítás érhető el⁷⁴, amely az alapfeladatok irányába történő arányeltolódás egy lehetséges alternatívája.

⁷³ Demény Ádám: A rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívások és az integrált gazdaságirányítási rendszer hiánya közötti összefüggések, Magyar Rendészet VII. évf. 2007 1-2. szám 141-150. oldal

⁷⁴ Demény Ádám: A rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívások és az integrált gazdaságirányítási rendszer hiánya közötti összefüggések, Magyar Rendészet VII. évf. 2007 1-2. szám 141-150. oldal

A funkcionális (főleg a gazdasági területen) foglalkoztatott létszám csökkentésének egyik legnagyobb akadálya a költségvetési források elköltésének szigorú és bürokratikus szabályrendszere, amely abból adódik, hogy az adóbevételek felhasználását a társadalom kiemelt figyelme és felügyelete kíséri. Ennek az elvnek a tiszteletben tartása az átlagosnál nagyobb adminisztrációt, több dokumentáltságot és erősebb belső és külső kontrollt, ellenőrzést jelent. Az említett alapelv teljesítése és kiszolgálása megköveteli a gazdasági területen foglalkoztatottak optimális számánál magasabb létszám feltartását. Ezt támasztja alá, hogy az állandó feladatként jelentkező folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (FEUVE)⁷⁵ jogszabályi előírásainak betartási kötelezettsége mellett az intézményeket ellenőrző szervezetek, úgymint:

- belső ellenőrzés;
- fejezeti ellenőrzés;
- kormányzati ellenőrzés (Kormányzati Ellenőrzési Hivatal - KEHI)
- Állami Számvevőszék (ÁSZ)
- szakspecifikus ellenőrzések (uniós ellenőrök, OEP, Országos Levéltár stb.)

folyamatos intézményi jelenléte is jelentős és tartós létszámlekkötést jelent, amelyet a gazdasági szervezet átalakításánál számításba kell venni.

2.5. Következtetések

Igazoltam, hogy a rendvédelmi szerveknek **puha költségvetési korlátja** van, ugyanis a gazdálkodásában megjelenő deficit fedezetére folyamatosan külső támogatásban részesülhetnek, és nincsenek rákényszerítve, hogy tevékenységüket olyan módon visszafogják, átszervezzék vagy megszüntetessék, amely kiváltaná a külső támogatásokat.⁷⁶ Ennek megfelelően a rendvédelmi szerveknél is létezik a szakirodalom szerint több területen is tetten érhető **pkk-szindróma effektus**.

Bebizonyítottam, hogy a rendvédelmi szervezet érintően az irányító minisztérium és a pénzügyi kormányzat, mint támogató szervezet folyamatos kimentést végez annak érdekében, hogy a stabil, változatlan működés fennmaradjon, és ezek a **várakozások**

⁷⁵ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról, 121. §

⁷⁶ A költségvetési keretek fellazulását Kopits György szemléletes szóhasználatában – a költségvetési felelősségről 2006. évben rendezett konferencián – fiskális alkoholizmusnak nevezte. Konferencia a költségvetési felelősségről (P. Kiss Gábor – Kékesi László), Pénzügyi Szemle LI. évf. 2006/3. 383-393. oldal

káros hatást fejtenek ki a vezetők gondolkodásmódjára. Mindazonáltal a pkk-szindróma alapvető jellemzője az, hogy a kimentések nem váratlanul történnek, és szükségszerűen nem egyszeriek.

Továbbá bebizonyítottam, hogy minden más változatlanul hagyva a költségvetési korlát keményítése előmozdítja az újjászervezést, növeli a hatékonyságot, valamint segíti a felesleges munkaerő leépítését.

Feltártam a gazdálkodási kihívások összefüggéseit a rendvédelmi szerveknél, amely során **rendszereszttem** ezeket a gazdálkodást befolyásoló hatásokat az alábbiak szerint:

Általánosan jelentkező kihívások:

- a rendvédelmi stratégiai feladatok megvalósításához szükséges pénzügyi eszközök elmaradását;
- a költségvetés belső arányainak eltolódásából eredő finanszírozhatósági problémákat;
- a személyi állomány jövedelmi viszonyaira ható külső erők kezelését;
- a közösségi forrásokból finanszírozott beruházások üzemeltetési költségeinek biztosítását;
- a vagyongazdálkodási kötelezettségek teljesítését;

Specifikus, azaz csak egy-egy rendvédelmi szervnél (jelen esetben a Rendőrség, a Vám- és Pénzügyőrségnél) jelentkező általam leglényegesebbnek sorolt kihívások:

- az integrált rendőrségi szervezetben az országos irányítású regionális gazdálkodási szervezet működtetése;
- a Rendőrségen belül az integráció során kialakult technikai fejlettségi deficit felszámolása;
- a Vám- és Pénzügyőrség hatáskörének több ütemben történő bővítése során megjelenő gazdálkodási kihívások;
- a Vám- és Pénzügyőrség törvényi szinten szabályozott speciális gazdálkodási sajátosságából eredő lehetőségek és veszélyek kezelése.

Bemutattam, hogy a gazdálkodási területen feladatmaradás nélkül is az infokommunikációs eszközök, a hatékonyabban szervezett és modern informatikai

alkalmazások támogatása mellett, valamint képzettebb munkaerő alkalmazásával létszám-megtakarítás érhető el, amely az alapfeladatok irányába történő arányeltolódás egy lehetséges alternatívája. Azonban kimutatható, hogy a funkcionális (főleg a gazdasági területen) foglalkoztatott létszám csökkentésének egyik legnagyobb akadálya a költségvetési források elköltésének szigorú és bürokratikus szabályrendszere, amely abból adódik, hogy az adóbevételek felhasználását a társadalom kiemelt figyelme és felügyelete kíséri. Ennek az elvnek a tiszteletben tartása az átlagosnál nagyobb adminisztrációt, több dokumentáltságot és erősebb belső és külső kontrollt, ellenőrzést jelent. Külön kiemelendő, hogy az intézményeket **ellenőrző szervezetek folyamatos intézményi jelenléte jelentős és tartós létszámlekkötést jelent**, amelyet a gazdasági szervezet átalakításánál számításba kell venni.

3. Reformkényszer a költségvetés területén

A rendszerváltozást közvetlenül megelőző néhány év talán legnagyobb eredménye, hogy a magyar parlamentben az adórendszer vitája alatt új és azóta is rendszeresen használt kifejezés született: a költségvetési reform.⁷⁷ 1987-ben merült fel először az Országgyűlés illetékes bizottságában az igény, hogy az államháztartás bevételi oldalának reformja után a költségvetés egész rendszerének, az államháztartás kiadási oldalának a reformjára is szükség van. A költségvetési kiadások átalakításának szükségessége most már több mint 20 éve kiemelt témája a különböző kormányprogramoknak. Bár az államháztartási reformok végrehajtására sok kísérlet és intézkedés történt az elmúlt időszakban, valamint több jelentős eredményű publikáció⁷⁸ is született ebben a témában, mégis úgy gondolom, hogy további elemzésnek helye van egy a rendvédelmi gazdálkodással foglalkozó értekezésben. Abban a megközelítésben vizsgáltam részletesebben, hogy a rendvédelmi gazdálkodás területén milyen hatásokat jelenthet az államháztartási reform hatása. A következő alfejezetekben a költségvetési reform és az államháztartási reform fogalmakat szinonim kifejezéseként alkalmazom, és bár az államháztartási reform fogalom bővebb kategória, mindig csak a rendvédelmi szervek számára releváns költségvetési kiadások reformkísérleteivel foglalkozom.

3.1. A költségvetési reform szükségessége

A fejlett angolszász és kontinentális európai országok többségében a II. világháború után az állam szerepe jelentősen megnőtt, egyre több funkciót vett át a magánszférától. Ezzel párhuzamosan az állam szervezete egyre komplexebbé és bürokratikusává vált, a kiadások pedig egyre dinamikusabban növekedtek. Ezekben az országokban a '80-as, '90-es évekre vált nyilvánvalóvá a közigazgatás megreformálásának szükségessége.

⁷⁷ László Csaba: Vargabetűk az államháztartási reform 10 éves történetében (1987-1997), Közgazdasági Szemle XLVIII. évfolyam, 2001. október 844-864. oldal

⁷⁸ Többek között:

László Csaba: Vargabetűk az államháztartási reform 10 éves történetében (1987-1997), Közgazdasági Szemle XLVIII. évfolyam, 2001. október 844-864. oldal

Bathó Ferenc: Egy szabályozott államháztartási rendszer elvei, Pénzügyi Szemle LI. évf. 2006/4. 456-462. oldal

Parragh László: Miért fontos az államháztartás és a közszolgálat korszerűsítése?, Pénzügyi Szemle L. évf. 2005. összevont szám 15-24. oldal

Magyarország helyzete történelmi sajátosságai miatt némiképp másként alakult. Itt a jelenlegi államszervezet jóval később, csak 1989 és 1996 között épült ki. Ugyanakkor az állam szerepkörének bővülésével a magyar közigazgatásban a nemzetközi tendenciákhoz hasonlóan megjelentek a bürokratizálódásból eredő hatékonysági és eredményességi problémák.⁷⁹

Az államháztartási reform alatt a különböző kormányok és a neves közgazdászok szinte azonosan, egy kisebb méretű és a gazdaságpolitikai követelményeknek megfelelően tartósan finanszírozható államszerkezet kialakítását értik. Ez a követelményrendszer önmagában meghatározza, hogy a reform nem jelenti az állami feladatokra fordított összegek automatikus növekedését, és nem jelentheti a „fünyírószerű” megtakarításokat sem. Reformon az olyan strukturális változások érthetőek, amelyek után megváltozik a költségvetési rendszer működése, az egyes szereplők viselkedése, amely során az állami feladatok ellátásának intézményrendszere tartósan hatékonyabbá, gazdaságosabbá válik. Egy igazi strukturális reform keretében megtett lépés után „az adott rendszer nem kevesebb pénzből rosszabbul, hanem lényegesen kevesebb pénzből jobban működik”⁸⁰.

Mindezen célok alapján három csoportba sorolhatók az államháztartási reform fő elemei:

1. az államháztartás méretének makrogazdasági szempontból szükséges csökkentését szolgáló intézkedések;
2. az állami feladatok ellátásának módját megváltoztató lépések;
3. a költségvetési rendszer működését, a szereplők viselkedését meghatározó szabályozók, intézményrendszerek átalakítása.

A már igen korán (1988–1989-ben) kialakult „reformer”⁸¹ koncepció több eleme a mai napig érvényes követelményt fogalmazott meg. A fent felsorolt hármas csoportképzésnek megfelelően az **újraelosztás csökkentése**, az **állami feladatok felülvizsgálata**, az **információs rendszer korszerűsítése** végigvonul az egész eddigi időszakon, és még a 2008 késő őszen kitört gazdasági világválság kezelésére indított intézkedések fő elemeiben is visszaköszönnek.

⁷⁹ IFUA Horváth & Partners: A közigazgatási reform megvalósítása Magyarországon, Közigazgatási Kompetenciaközpont tanulmánya, Budapest, 2004. november

⁸⁰ László Csaba: Vargabetűk az államháztartási reform 10 éves történetében (1987-1997), Közgazdasági Szemle XLVIII. évfolyam, 2001. október 844-864. oldal

⁸¹ László Csaba: Vargabetűk az államháztartási reform 10 éves történetében (1987-1997), Közgazdasági Szemle XLVIII. évfolyam, 2001. október 844-864. oldal

A hazai reformtörekvések indokait a vezetési tanácsadók⁸² helyzetértékelésük során a következőképpen összegzik:

- az állam tisztázatlan szerepe,
- az egységes kormányzati stratégia hiánya,
- az ügyfél-orientáltság és a minőség szemlélet hiánya,
- a teljesítménymérés és -értékelés hiánya,
- a túl- és alulszabályozottság,
- túlcentralizáltság,
- túlpolitizáltság,
- nem hatékony szervezet és folyamatok,
- az államháztartási hiány,
- az állampolgárok fokozódó elvárásai.

A felsorolt jellemzők egyrészt gátjai a közigazgatás fejlődésének, másrészt azonban mozgatórugói a reformlépések bevezetésének. Már évek óta világossá vált mindenki számára, hogy a közsféra hatékony, eredményes, hosszabb távon fenntartható és egyben ügyfélbarát, szolgáltató jellegű működésének elérése minden területen kiemelt célkitűzés. Megítélesem szerint a 2008 őszi kitört nemzetközi pénzügyi válságból világgazdasági válsággá nőtt helyzetből való kiút egyik meghatározó eleme lehet.

3.2. A rendvédelmi szervek részvállalása a kisebb és hatékonyabb államszervezet kialakításában

3.2.1. Az államháztartás újraelosztó szerepének csökkenéséből eredő hatások

A kormányzati stratégiákból levezethető államháztartási reform lépések a rendvédelem területét sem kerülték el az elmúlt időszakban. Az 1. fejezetben elemzett rendvédelmi költségvetés alakulásából levezettem, hogy az államháztartás méretének csökkentésére tett intézkedések - reálértékben megfigyelt költségvetési adatokra alapozva – jelentős hatást fejtettek ki ezen terület előirányzataira. Ha nem csak a 1. fejezetben vizsgált 2002-2008. közötti időszakot tekintjük, hanem a rendszerváltástól napjainkig terjedő időszakot, akkor a kimutatottnál jelentősebb mértékű reálérték csökkenésről beszélhetünk.

⁸² IFUA Horváth & Partners: A közigazgatási reform megvalósítása Magyarországon, Közigazgatási Kompetenciaközpont tanulmánya, Budapest, 2004. november

A magyar államháztartás kiadásaiban lezajlott gyors és nagyarányú reálértékcsökkenésben meghatározó szerepe volt az inflációnak is. Nullához közeli infláció mellett például kivitelezhetetlen lett volna a közszféra béreinél olyan nominális csökkentés, ami ugyanezt a reálpozíciót hozta volna vissza. A 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 olyan nehézségekkel küzdöttek. Nulla körüli infláció és alacsony gazdasági növekedés mellett ez a kiadások jelentős részénél nominális csökkentést igényelne. A bérekhez hasonlóan a költségvetési kiadások nagy részére is jellemző, hogy nominálisan lefelé rugalmatlanok.⁸³

Az állam újraelosztó szerepének csökkenése mentén azonban a rendvédelmi feladatok finanszírozása hasonló mértékben nem csökkenhet. Megítélésem szerint a teljes közigazgatási szektoron belül a rendvédelmi kiadások csökkentésében a magyarországi kormányzati erőknél a mozgástere rendkívül csekély.

Vegyük példaként az állam alapfeladatainak finanszírozásában a közigazgatás működtetésén belül a rend- és honvédelemnek, mint két fegyveres szolgálattal ellátott alapfeladatnak a védelemgazdasági összefüggéseit.

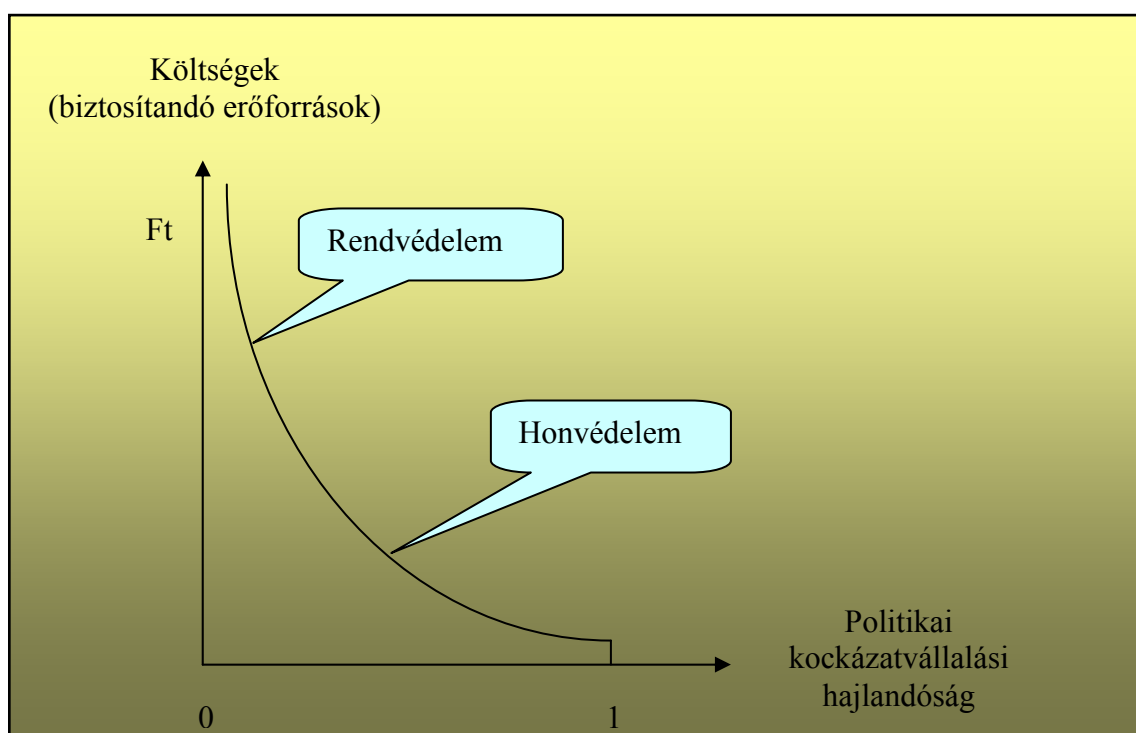
Ha a politikai kockázatvállalási hajlandóság és az egyes alapfeladatokra fordítandó költségek függvényszerű ábrázolását elemezzük, akkor igaz lehet az az állítás, hogy a mindenkori politikai hatalom könnyebben dönt a honvédelmi kiadások csökkentéséről, a rendvédelmi kiadásokkal szemben. Teheti ezt annak tudatában, hogy Magyarország biztonsági stratégiája szerint a háborús konfliktusok veszélye a régiókban egyre kisebb⁸⁴, míg a rendvédelmi és rendészeti stratégia szerint az új típusú kihívások (pl. a terrorizmus, a schengeni határbiztonsági deficit következtében erősödő határon átnyúló bűnözés, a gazdasági válságokban nagyobb teret kapó gazdaságvédelem és pénzügyi bűncselekmények) a rendvédelmi szervek erősítését követelik meg.

⁸³ Bathó Ferenc: Egy szabályozott államháztartási rendszer elvei, Pénzügyi Szemle LI. évf. 2006/4. 456-462. oldal

⁸⁴ Azonban ezen megállapítást a Kormány nemzetközi kötelezettségvállalásai némiképpen gyengítik.

A 6. számú ábrán felvázoltam azt a grafikont, amely megpróbálja leírni azt a modellt, amellyel az országgyűlés és a kormányzó politikai erők a költségvetés tervezése során szembesülnek az egyes ágazatok finanszírozásának meghatározásakor. A görbén lefelé mozogva nagyobb politikai kockázatot vállalnak a döntéshozók és kevesebb költségvetési finanszírozást biztosítanak az érintett szektorok részére.

A példaként jelölt honvédelem finanszírozásának kérdéskörében a vízszintes tengelyen a kockázatvállalás (a terület kisebb finanszírozása) mértéke nagyobb lehet, mint ugyanezen mérték a rendvédelem területén. Mindamelllett a honvédelemre fordítandó támogatások mozgástere is kötött a tengelyen, hiszen a Kormány nemzetközi kötelezettségvállalásai, a terrorizmus elleni nemzetközi harc katonai szerepvállalása, valamint a békefenntartó missziókban történő magyarországi szerepvállalás determinálja a finanszírozandó költségvetési támogatás összegét.



6. számú ábra: A védelemgazdaságtan katonai és rendvédelmi aspektusában megjelenő politikai kockázatvállalás és a felmerülő költségek közötti összefüggések (Forrás: saját ábrázolás)

3.2.2. A közfeladatok felülvizsgálata

A közigazgatás korszerűsítésének, azaz a közszektor reformjának számos nagy stratégiai irányzata⁸⁵ van, amelyek alapvető célkitűzéseiket és eszközrendszerüket tekintve is eltérnek egymástól. Abban azonban a legtöbbjük megegyezik, hogy a közfeladatok felülvizsgálatát tekintik a közigazgatás és a közszolgáltatások reformja kiindulópontjának, alapjának.

Magyarországon az elmúlt időszakban a reformok hatása alatt a szakmai feladatok számbavétele is megtörtént a kormányzat által indított közfeladat felülvizsgálat⁸⁶ keretében, melynek célját a Kormány a következőképpen határozta meg:

„A közfeladatok felülvizsgálatának célja, hogy az állam a megfelelő tevékenységeket optimális szinten és a leghatékonyabban végezze el. A kulcsfontosságú feladatokra koncentrálna, növelje azok elvégzésének hatékonyságát, míg az ebbe a körbe nem tartozó feladatok, tevékenységek kiszereződésre, privatizálásra, decentralizálásra, vagy adott esetben elhagyásra kerüljenek.”

Az elkészült **közfeladat kataszter** mindenképpen segíti az állam szerepének tisztázását az elvégzett stratégiai munka tükrében, azonban a rendvédelmi szervek tekintetében, ahol az átlagosnál szigorúbb és egyértelműbb törvényi szabályozás írja le az egyes rendészeti és rendvédelmi feladatokat, jelentős és új keletű eredményeket nem hozott, generálisan elhagyható vagy privatizálható feladatokat nem azonosított.

Azonban a feladatok felülvizsgálata során a gyakorlatban végzett rendvédelmi szakmai feladatok gazdasági hatékonyságának és az egyes szakma specifikus eljárási lépések (szakmai protokoll) költségkihatásainak felülvizsgálata sem történt meg. Emiatt a rendészeti vezetők és a gazdasági terület közötti az egymásrautaltságból akár jogosan elképzelhető szorosabb együttműködés mindeztől nem valósult meg. Mindez azt is jelenti, hogy az egyes alsó szinten történő nagyszámú szakmai döntések meghozatala során „csak” a jogszabályok és a belső eljárásrendek játszhatnak szerepet, és ezen lépéseknél a költségkihatás és a megtérülés vizsgálata továbbra sem szerepel a döntési folyamatban.

⁸⁵ Pl. New Public Management irányzatok

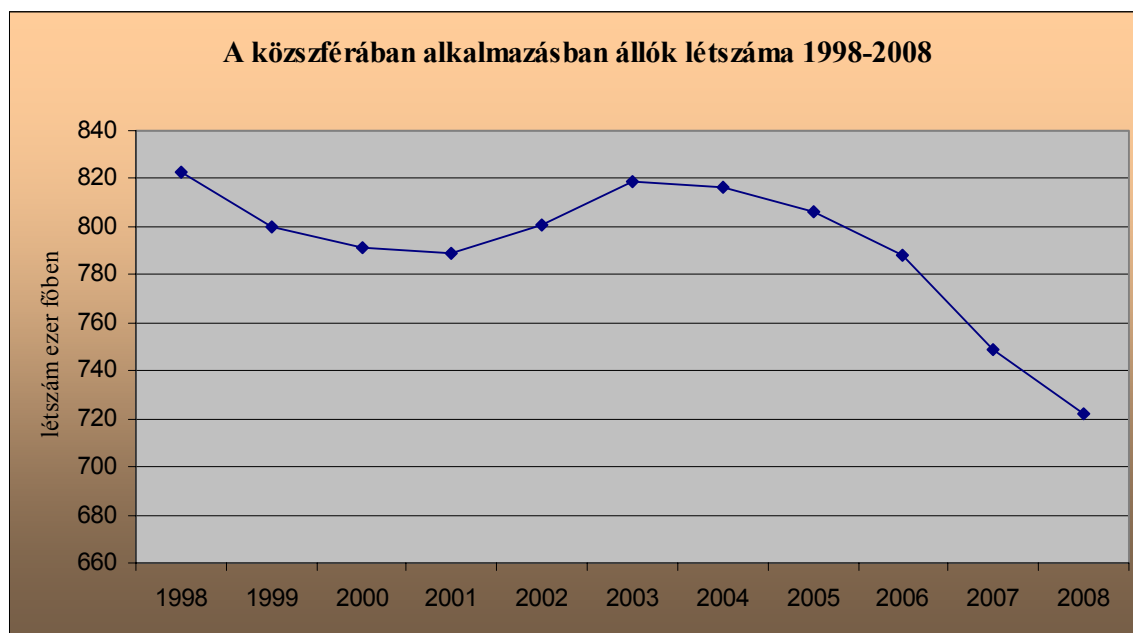
⁸⁶ 2229/2006. (XII.20.) a közfeladatok felülvizsgálatáról szóló Korm. határozat

3.2.3. A költségvetési intézményrendszer

A költségvetési folyamatok azt mutatják, hogy az intézményrendszer finanszírozhatóságát két kiemelendő kulcsterület befolyásolja:

1. létszámcsökkentés kérdése;
2. költségvetés belső tartalékainak feltárása.

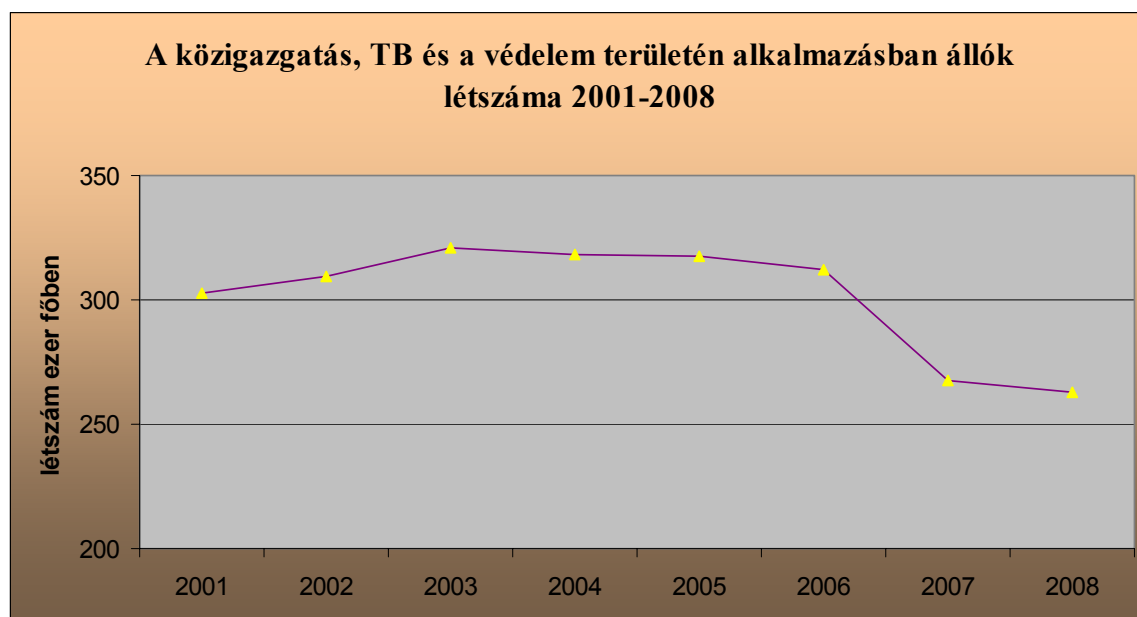
A közsféra létszámhelyzetének optimális nagysága mindenképpen megosztó kérdéskör, mivel a jó színvonalú szolgáltatások nyújtása, a munkanélküliség növekedésének elkerülése, valamint az olcsón működtethető államapparátus, az újraelosztás mértékének csökkentése egymás ellen ható tényezők. A kezdetek kezdetén a rendszerváltást követő 5 évben (1990-1995) a versenyszférában közel 1,5 millió munkahely szűnt meg, míg az államháztartásban foglalkoztatottak aránya érdemben nem változott. 1995-től jelentősen megindult a létszámcsökkentés, évi 4-5%-kal. Majd 1998-tól kisebb mértékben, de folyamatosan csökkent a közsféra létszáma (2002-2003 között egy kisebb megszakítással), amelyet a Központi Statisztikai Hivatal által készített, a közsférában alkalmazásban állók statisztikai adatai is jól mutatnak a 7. számú ábrán.



7. számú ábra: A közsférában alkalmazásban állók létszáma 1998-2008 (Forrás: KSH)

A közsférában dolgozók létszámadatainak egy az értekezés szempontjából relevánsabb gazdasági ág alakulását mutatja be a 8. számú ábra, nevezetesen a közigazgatás, védelem és kötelező társadalombiztosítás területén foglalkoztatottak létszámhelyzetét. Amely az

időszak egészére vonatkozóan szintén hasonló (13,1%-os) csökkenést mutat, bár 2001-2006 között kismértékű, de folyamatos növekedés látható.



8. számú ábra: A közigazgatás, védelem és kötelező társadalombiztosítás gazdasági ág alkalmazásában állók létszáma 2001-2008 (Forrás: KSH)

A tartósan finanszírozható államháztartás kialakulásának egyik kulcsfeltétele a létszám csökkentése lett. A rossz hatékonysággal vagy pazarlóan működő államigazgatás átalakításánál azonban Parragh szerint tekintettel kell lenni arra, hogy „a fűnyíró jellegű leépítéseknek nincs közük a reformhoz, így eredményt sem hozhatnak”.⁸⁷ A mostanra kialakult létszámviszonyok a központi költségvetési szektorban már sokak szerint elérték azt a kritikus határt, amely további létszámcsökkentést nem bír el, ebbe a kategóriába sorolom a vizsgálatom során a rendvédelmi szerveket. (Az önkormányzati szektorban létező esetleges tartalékok elemzésével az értekezésemben nem foglalkozom.)

A második nehezen számszerűsíthető változás, amelynek jelei az elmúlt időszakban szinte mindenhol érzékelhetőek is voltak, hogy a költségvetési megszorítások hatására az intézmények igyekeztek a **belső tartalékaikat feltárni**, és különböző **megtakarítási intézkedéseket végrehajtani**. Ennek végrehajtásában a rendvédelmi szervek jelentős szerepet vállaltak, és különböző szigorító csomagokat vezettek be. A teljes hatás elérését megítélésem szerint azonban nem sikerült elérni a 2. fejezetben leírt puha költségvetési korlát szindróma miatt a gazdálkodásba beépülő várakozások következtében, ugyanis a

⁸⁷ Parragh László: Miért fontos az államháztartás és a közszolgálat korszerűsítése?, Pénzügyi Szemle L. évf. 2005. ősszevont szám 21. oldal

póttámogatással történő kormányzati kimentés és adósságkonszolidáció esélye minden évben magas volt.

3.3. A státusztörvény várható reformértékű átrendező hatása a rendvédelem területén

3.3.1. Az államháztartási törvény elavultsága

Az államháztartási törvény⁸⁸ szinte minden évben, gyakran több alkalommal is, távlati célokat felmutató irányvonal nélkül változott⁸⁹. A konvergencia program és a reálfolyamatokat képező ágazati reformok támogatása céljából egyaránt megérett az alapvető szerkezeti és tartalmi változtatásra. Az elmúlt időszakra jellemző, hogy a szakmai koncepciókat és feladatokat és a pénzügyi-költségvetési feltételeket gyakran nem együtt kezelték, mivel a pénzügyi eszközrendszerre vonatkozó jogalkotás szinte kizárólag a törvényes működésre, az államháztartás ügyeinek vitelére koncentrált. Az éves költségvetések, az eseti egyensúlyteremtést szolgáló beavatkozások, illetve a puha költségvetés következtében fennálló konszolidációs kimentések mind csak egyoldalú fiskális technikákként jelentek meg, és nem mutat egy rendszerszerű koherens működési modellt. Így ezek nem is befolyásolhatják tartósan a közszféra működését és költségigényét, s különösen érzéketlenek a szolgáltatások színvonalára és hatékonyságára. A nem rendszerszerű működésből adódó folyamatok, a problémák pusztán fiskális kezelése végső soron a közszféra teljesítményének romlásához vezetett, **miközben „az államháztartás méretei túllépték az elviselhető szintet”**⁹⁰.

Az államháztartási törvénynek a költségvetési szervek gazdálkodásával foglalkozó fejezete is az évtized végére alkalmatlanná vált a fiskális és a hatékonysági követelmények hosszabb távú és együttes teljesítésére. Nem tudja kívánatos mértékben betölteni azt a szerepét, hogy átlátható, stabil, ugyanakkor a változó körülményekhez való alkalmazkodást lehetővé tevő keretszabályozást adjon az intézményi szféra működéséhez.

⁸⁸ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (áht.)

⁸⁹ Dr. Aradi Zsolt – Dr. Adorján Richárd: A költségvetési szervek jogállásának és gazdálkodásának megújuló szabályozása I. rész, Számvitel-Adó-Könyvvizsgálat 2009. 3. szám 116-122. oldal

⁹⁰ Dr. Aradi Zsolt – Dr. Adorján Richárd: A költségvetési szervek jogállásának és gazdálkodásának megújuló szabályozása I. rész, Számvitel-Adó-Könyvvizsgálat 2009. 3. szám 116-122. oldal

Még kevésbé alkalmas arra, hogy aktívan segítse e területen az államháztartás reformját, ezen belül a közszolgáltatások színvonalának javítását, ugyanakkor a tartós egyensúlyi követelmények teljesítését.

3.3.2. A státusztörvény és az államháztartási rendszer korszerűsítésének elemei

Az Országgyűlés mindezekig három reformértékű törvényt⁹¹ fogadott el, amelyek alapvetően befolyásolják az államháztartás működését:

- 2007. évi CVI. törvény az állami vagyronról (ún. vagyontörvény);
- 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről (ún. plafontörvény);
- 2008. évi CV. törvény a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról (ún. státusztörvény).

Értekezésem ezen részében a költségvetési szerveket (így a rendvédelmi szerveket is) legnagyobb mértékben befolyásoló státusztörvénnyel foglalkozom.

A központi kormányzat felismerve az államháztartási törvény korlátait és elavultságát, igen jelentős és hosszadalmas jogalkotói munka után elkészítette a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvénytervezetet, amelynek elfogadására 2008. december 15-én került sor.⁹² A jogalkotó ezzel – a piacgazdaságra való átmenet intézményi és szabályozási feltételeinek megteremtése után – a korábbiaknál nagyobb figyelmet kíván szentelni a közpénzek felhasználásának védelmére.

A szabályozás hatókörét tekintve a központi költségvetési alrendszerben közel 560 intézményt, az önkormányzati szektorban pedig 12.700 intézményt érint a törvényi szabályozás, amely a felhasznált kiadások (2008. évben 5,3 ezer milliárd forint) vonatkozásában a teljes GDP ötödét teszi ki, és a teljes foglalkoztatottak közel 20%-át érinti.⁹³

⁹¹ Nem sorolom a reformértékű jogalkotói munkák közé a 2009. április 1-jétől hatályos közbeszerzési törvény jelentős módosítását (új Kbt.)

⁹² A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvény (a köznyelvben gyakran státusztörvényként, vagy jogállási törvényként ismerjük)

⁹³ Dr. Aradi Zsolt – Dr. Adorján Richárd: A költségvetési szervek jogállásának és gazdálkodásának megújuló szabályozása I. rész, Számvitel-Adó-Könyvvizsgálat 2009. 3. szám 116-122. oldal

A törvény a saját eszközeivel igyekszik támogatni az állam változó tartalmú szerepvállalását a közfeladatok ellátásában. Ezt szolgálja a költségvetési szervek tipizálása: közhatalmi és közszolgáltató (közintézmény, közintézet, vállalkozói közintézet, közüzem) költségvetési szervek. Továbbá a rugalmasabb gazdálkodási szabályozás társul a hangsúlyosabbá váló költséggazdálkodással, teljesítményelvvel, vezetői követelmények és felelősség növelésével.

3.3.3. A státusztörvény kapcsolata a rendvédelmi szervekkel

A státusztörvény előkészületi munkálatainak ígéretei alapján az új szabályozás átrendező erejű hatást fog kiváltani egyrészt a költségvetési szervek számának alakulására vonatkozóan, másrészt az egyes költségvetési szervtípusok különböző gazdálkodási szabadságfokainak bevezetésével. Jelentős eredmény várható az irányítási jog egyértelműbb szabályozásával is, amely a rendvédelmi szervek felett álló minisztériumok hatásköreit erősíti. A korábbi szabályozás szerint a „felügyeletet ellátó szerv” megközelítés passzivitást sugalló fogalomként sokszor okozott gondot az egyes vezetői akaratok kikényszerítésénél. Azonban az új „irányító szerv” fogalom ezekre adhat megoldást azzal, hogy az irányítás⁹⁴ bővebb tartalommal bír a felügyeletnél. Így a jogalkotó szándéka, miszerint a tárcák váljanak érdemben az irányításuk alatt folyó közfeladat-ellátás gazdáivá, és ennek megfelelően a szervezetrendszer működtetésére, gazdálkodására is aktív befolyást gyakoroljanak, jelentős változást hozhat a rendvédelmi feladatellátás és gazdálkodás területén.

⁹⁴ 2008. CV. törvény 8. § (2) szerint:

„Ha a törvény eltérően nem rendelkezik, a **költségvetési irányítási jog (a továbbiakban: irányítási jog)** a következő hatáskörök gyakorlásának jogát jelenti:

a) költségvetési szerv alapítása, átalakítása, megszüntetése, továbbá költségvetési szerv alapító okiratának kiadása, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása (a továbbiakban együtt: alapítói jogok),

b) a költségvetési szerv vezetőjének kinevezése vagy megbízása, felmentése vagy vezetői megbízásának visszavonása, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,

c) a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése vagy megbízása, felmentése vagy a megbízás visszavonása, díjazásának megállapítása,

d) a költségvetési szerv tevékenységének szabályszerűségi, pénzügyi, valamint teljesítmény-ellenőrzése,

e) a fejezetet irányító szerv külön törvényben meghatározott, az államháztartás működésével és gazdálkodásával kapcsolatos jogainak gyakorlása,

f) költségvetési szerv jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezése,

g) jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,

h) egyedi utasítás adása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására.”

A költségvetési szervek tipizálása is okozhat új típusú lehetőségeket a rendvédelmi szerveknél. Az eddigi rendezetlen jogállási kérdések tisztázására a jogszabály közhatalmi és közszolgáltató szervtípust definiál.

*„E törvény alkalmazásában **közhatalmi költségvetési szerv**: azon költségvetési szerv, amelyet jogszabály alaptevékenységként közhatalmi jogosítvánnyal ruház fel, vagy ilyen jogosítvány gyakorlására közjogi kötelezettséget állapít meg, illetve amelynek jogszabály alapján alaptevékenységként közhatalom gyakorlásában kell közreműködnie. Közhatalom gyakorlásának minősül különösen: jogalkotási, jogszabály-előkészítési, alkotmánybírászkodási, igazságszolgáltatási, ügyészi, védelmi, **rendvédelmi**, nemzetbiztonsági, külügyi igazgatási, igazságügyi igazgatási, közigazgatási jogalkalmazói, hatósági és törvényességi ellenőrzési, számvevőszéki és kormányzati szintű belső ellenőrzési tevékenység gyakorlása, továbbá államháztartási forrás, illetve európai uniós és egyéb nemzetközi támogatások elosztása (döntés).”⁹⁵*

A jogszabály a következő előírásában még egyértelműbbé teszi a rendvédelmi szervek besorolását:

*„**Kizárólag közhatalmi költségvetési szervként sorolható be az alaptevékenységeként alkotmánybírászkodási, igazságszolgáltatási, ügyészi, védelmi, **rendvédelmi**, nemzetbiztonsági, jogszabály-előkészítési, számvevőszéki ellenőrzési, kormányzati szintű belső ellenőrzési tevékenységet végző, valamint az Áht. 66. §-ában említett költségvetési szerv.**”⁹⁶*

Ezen passzus alapján az érintett rendvédelmi szerveket közhatalmi költségvetési szerveknek kell besorolni. Azonban egy rendvédelmi szerv (intézmény) költségvetési szempontból akár több központi költségvetési szervből is állhat. A területi (középfokú), nem hatósági feladatokat ellátó (funkcionális) önálló szerveinek besorolása megítélésem szerint további lehetőségeket vet fel, miszerint más típusú (közszolgáltatói) besorolással ezek rugalmasabb gazdálkodási szabályokkal működhetnének. Példaként felhozhatók a Rendőrség regionális gazdasági ellátó szervezetei. Ezen lehetőség esetleges alkalmazására nincs sem előírás, sem gyakorlat, továbbá nem igazolt ennek az esetleges előnye vagy

⁹⁵ 2008. CV. törvény 15. § (1)

⁹⁶ 2008. CV. törvény 15. § (2)

hátránya sem, így ezt majd a 2010-től hatályos rendszer működési tapasztalatai alapján lehet pontosítani, illetve átalakítani.

Az új rendszer előnye lehet – amelynek alkalmazására a rendvédelmi területen nem biztos, hogy a korai időszakban lesz példa –, hogy némely közszolgáltató intézmény típust (úgy mint közintézet, vállalkozói közintézet, közüzem) a törvény olyan gazdálkodási szabályozási környezetbe helyezi, amely illeszkedik e szervtípusok megváltozott környezetéhez, szerepéhez, illetve az általuk ellátott feladatok optimális megoldási módjához. Az e típusokba tartozó szervek gazdálkodási viszonyaik, irányítás-vezetési jogosítványaik tekintetében jelentős részben a piaci koordinációs mechanizmusok alapján, más piaci szereplők környezetében, piaci technikákkal, jelentős eszközállománnyal és évek között áthúzódó feladatokkal működnek, és ennek megfelelően szükséges, hogy a működési-gazdálkodási viszonyaikban is változtatások történjenek.

Lényeges újdonság a hivatkozott törvényben, hogy a költségvetési szervnek az alaptevékenysége mellett milyen funkciókkal indokolt rendelkeznie. Egyes költségvetési szerveknél, így a rendvédelmi szerveknél is fontos a szakterületet támogató, kiszolgáló szellemi (pl. informatika, humán erőforrás-gazdálkodás stb.) és fizikai (pl. épület-üzemeltetés, nyomda, garázs stb.) funkciók, valamint gazdasági (pl. pénzügy, számvitel stb.) szervezeti egység önálló fenntartása, ez az „önállóan működő és gazdálkodó” szervek egyik csoportja. Míg másoknál a kis üzemméret, a centralizálható gazdasági funkciók miatt nincs szükség saját gazdálkodási egységre és funkció fenntartására, elegendő csak a szaktevékenység szellemi bázisát megtartani, s az ehhez közvetlenül kapcsolódó szervezeti felépítést kialakítani. Ez az „önállóan működő” szervtípus.

A rendvédelmi szerveknél a várható dominancia az önállóan működő és gazdálkodó szervtípusú besorolás, azonban a centralizált funkcionális feladatellátás lehetőséget adhat az önállóan működő szervezeti jogállás alkalmazására is.

3.4. A reformok döntéstámogatásának főbb akadályai

3.4.1. Az információs aszimmetria⁹⁷

A gazdasági életben kiemelten fontos szerepe van a szereplők informáltságának. A különböző gazdasági szereplők információhoz jutási esélye nem egyforma, jellemző az információs aszimmetria helyzete.

A kormányzati stratégiákban szereplő jövőképek végrehajtása és a szervezetek jogszabályokból levezethető küldetése sokszor a pénzügyi erőforrások biztosításának hiánya miatt vagy annak szűkössége következtében változik, illetve hiúsul meg. Általában igaz, hogy a szervezetek alulfinanszírozottságának, illetve a státusz quo fenntartása érdekében tett viszonylagos passzivitásának következtében többletforrás biztosítása nélkül önálló reformértékű lépések illetve nagymértékű átszervezések megtételére sokszor nem képesek, és ennek meghozatalára nem is motiváltak. Saját belső tartalékok feltárására és annak elvonásához történő felajánlására sem szívesen vállalkoznak.

A központi kormányzat a tartós forráshiány felszámolására, illetve a kisebb és hatékonyabb állam kialakításának céljából vezérelve a rendvédelmi területet sem mentesíti az átszervezések előkészítésének végrehajtása alól. A közelmúlt vitathatatlanul legnagyobb hatékonysági átszervezéseket elrendelő intézkedése az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat. A határozat nagy számban tartalmazott a rendvédelmi szerveket és a rendvédelmet támogató háttérintézményeket érintő átszervezési (integrációs, folyamat átalakításokat előíró, szervezetek megszüntetését előkészítő) utasításokat, elgondolásokat, vizsgálatokat.

A hivatkozott határozatot időközben többször módosították, egyrészt több előkészítetlen vagy végrehajthatatlan feladatokat töröltek belőle, másrészt szervezeti ellenállás vagy információhiány miatt a határozatból kikerültek, és ezzel elhalasztottak fontos feladatokat.

A **kormányzat információhiányát** – az átszervezés költségeiről, a várható megtakarításokról, a fennálló jelenlegi pénzügyi helyzetképről vagy a meglévő belső

⁹⁷ **Információs aszimmetria** akkor áll fenn, ha a tranzakcióban részt vevő felek egyike több, vagy pontosabb információval rendelkezik, mint a másik.

tartalékokról – ebben az esetben az ágazati vezetéssel, illetve érdekképviseléssel történt egyeztetések során gátló tényezőnek minősítem.

Hasonló információs aszimmetriát láthattunk a 2. fejezetben elemzett, a rendvédelmi területen megjelent puha költségvetési korlát szindróma esetén is. Ebben az esetben sem ismert az érintett intézmény pontos pénzügyi helyzetképe és a jövőbeli kötelezettségvállalásai. A rendelkezésre álló források és a determinált szervezeti felépítés és működési költségek (szerződésállomány, meglévő személyi állomány és annak tervezett fluktuációja) közötti ellentét megfelelő információk nélkül kívülről nem ítéhető meg pontosan. Mindez azt eredményezi, hogy az információ birtokosának esélye és lehetősége van eltitkolni a pontos adatokat éppen az elől, akinek a póttámogatási igényeit előterjeszti, annak érdekében, hogy a maximális forrás megszerzését biztosíthassa.

3.4.2. A gazdálkodásirányítási rendszerek hiánya

A reformok döntéstámogatását döntően akadályozó tényező az információs aszimmetria, melynek egyik alapvető okának azt látom, hogy a kormányzat különböző szintjein hiányoznak a korszerű gazdálkodásirányítási rendszerek, valamint az ezek adataira épülő vezetői döntéstámogató rendszerek.

A különböző pénzügyi tranzakciók különböző információkat hordoznak. A pénzügyi rendszerben keletkezett információkat információs rendszerek gyűjtik, rendszerezik és elemzik. Ilyen alapvető információs rendszert jelentenek a számviteli rendszer által biztosított pénzügyi beszámolók, valamint a gazdaságstatisztika által termelt információ tömeg. A számvitel legfőbb célja és funkciója megbízható, valós információt szolgáltatni az információs érdekhordozók (vezetők, irányító szerv, kormányzat, országgyűlés) számára. Minél megbízhatóbb a számvitel mérése, annál jobban támaszkodhat az értékmaximalizáló menedzsment a számviteli adatokra. Az információs aszimmetria csökkentésében kiemelkedő szerepe van a számviteli információs rendszer fejlesztésének.⁹⁸

⁹⁸ Szabóné Bohus Márta: A számvitel és az információs aszimmetria kapcsolata, www.gtk.szie.hu, 2009.

Azonban a számviteli adatok gyűjtése az irányító szerveknél szakmai tapasztalatom szerint nem ad elegendő információt az információs aszimmetria feloldására, kizárólag ezen adatokból nem lehet megfelelő következtetéseket levonni, döntéseket hozni.

Problémának tartom az egységes gazdaságirányítási rendszerek hiányát, amely nem csak intézményenként, jó esetben ágazatonként vezethető be, hanem a 4. fejezetben külön is elemzett módon, egész kormányzati szintre kiterjedően is alkalmazható lehetne. Valamint ennél talán még súlyosabb akadályozó tényezőnek ítélem egy megbízható egységes vezetői információs adattárra épülő, a kormányzat különböző szintjein elérhető döntés támogató rendszer hiányát, amely nélkül a döntéshozó szervezetek döntéseiket alátámasztó adatok nélkül kénytelenek dolgozni. Az így keletkező információhiány a stratégiai reformlépések megalkotását és véghezvitelét nehezítik, illetve akadályozzák.

3.5. Következtetések

Reformon olyan strukturális változásokat értünk, amelyek után megváltozik a költségvetési rendszer működése, az egyes szereplők viselkedése, amely során az állami feladatok ellátásának intézményrendszere tartósan hatékonyabbá, gazdaságosabbá válik. Egy igazi strukturális reform keretében megtett lépés után az adott rendszer nem kevesebb pénzből rosszabbul, hanem lényegesen kevesebb pénzből jobban működik.

A szakmai és tudományos élet szereplőinél egyetértés mutatkozik abban, miszerint a következő csoportokba sorolt feladatok végrehajtása elkerülhetetlen a kisebb és hatékonyabban működő államszervezet (és az azon belül működő rendvédelmi szervek) kialakításához:

- az újraelosztás csökkentése,
- az állami feladatok felülvizsgálata,
- az információs rendszer korszerűsítése.

Megítélésem szerint reális elvárás az, hogy a rendvédelmi szerveknek is részt kell vállalni az államszervezet átalakításában, azonban ez az állam újraosztó szerepének csökkentésével egyenes arányban nem végrehajtható. Bebizonyítottam, hogy a teljes közigazgatási szektoron belül a rendvédelmi kiadások csökkentésében a magyarországi kormányzati erőknek a mozgástere rendkívül csekély, amelyet összefüggéseiben a

politikai kockázatvállalás és a biztosítandó erőforrások közötti függvénnyel szemléltetem.

Megállapítottam, hogy a tartósan finanszírozható államháztartás kialakulásának egyik kulcsfeltétele a létszám csökkentése lett, azonban ez az élők munkaeerő-igényes rendvédelmi tevékenységre tekintettel nehezen kivitelezhető megoldást igényel.

További nehezen számszerűsíthető előrelépés, hogy a költségvetési megszorítások hatására az intézmények igyekeztek a belső tartalékaikat feltárni, és különböző megtakarítási intézkedéseket végrehajtani. Ennek végrehajtásában a rendvédelmi szervek jelentős szerepet vállaltak, és különböző szigorító csomagokat vezettek be. Azonban ezek sokszor látszatintézkedések voltak, amelyekkel csak rész megoldásokat vagy látványos, de nem eredményes hatásokat sikerült elérni. Ez eddigi lépések megítélésem szerint nem hozták meg az eredményeket, sőt egyes belső megszorítások az összköltségelmélettel ellentétes hatást váltottak ki, amelyben a korábban elemzett puha költségvetési korlát szindróma miatt a gazdálkodásba beépülő várakozásoknak jelentős szerepet tulajdonítok. Mindezt igazolja, hogy a póttámogatással történő kormányzati kimentés és adósságkonszolidáció esélye minden évben magas volt.

Az éves költségvetések, az eseti egyensúlyteremtést szolgáló beavatkozások, illetve a puha költségvetés következtében fennálló konszolidációs kimentések mind csak egyoldalú fiskális technikákként jelentek meg, és nem mutatnak egy rendszerszerű koherens működési modellt. Így ezek nem is befolyásolhatják tartósan a közszféra működését és költségigényét, s különösen érzéketlenek a szolgáltatások színvonalára és hatékonyságára. A nem rendszerszerű működésből adódó folyamatok, a problémák pusztán fiskális kezelése végső soron a közszféra teljesítményének romlásához vezettek, miközben az államháztartás mérete túllépte az elviselhető szintet.

Az elmúlt időszakban elfogadott reformértékű szabályozási változások költségvetési szervekre gyakorolt hatása a jövőben várhatóan pozitívan fog jelentkezni. Egyrészt az irányító szervek szabályok erősítése, másrészt a gazdálkodási szabályok átalakítása következtében. Megítélésem szerint a rendvédelmi szervek területi egységeinek jogállási besorolása során a törvényből eredő lehetőségeit (pl. közszolgáltató szervek besorolás alkalmazásával) a következő időszakban célszerű kihasználni.

A fejezetben igazoltam, hogy a reformok döntéstámogatásának problematikája nagyrészt a szereplők között fennálló információs aszimmetriából következik. Ebben a környezetben a kormányzat információhiánya pedig a gazdálkodásirányítási rendszerek és a döntéstámogató vezetői információs rendszerek hiányára vezethető vissza.

4. A Költségvetési Gazdálkodási Rendszer megvalósításának koncepciója és bevezetésének hatása a központi költségvetési szervekre⁹⁹

Az előző fejezetekben elemzett puha költségvetési korlát szindróma költségvetési (azon belül is a rendvédelmi) területen történő megjelenésének okai közé soroltam a kormányzati információs aszimmetria meglétét, amely nagyrészt a centralizált információs rendszerek hiányára vezethető vissza. Ebben a fejezetben az aszimmetria feloldásának egy kormányzati elképzelését és annak hatásait mutatom be, amely egy hatásos eszközrendszere lehet a költségvetési korlátok keményítésének a rendvédelmi területen, sőt a teljes költségvetési szektorban is.

Az államháztartási reform egyik fontos eleme a költségvetés végrehajtásának reformja, a közpénzek és az EU támogatások felhasználásának átláthatóbbá, ellenőrizhetőbbé tétele. A Pénzügyminisztérium által kidolgozott Költségvetési Gazdálkodási Rendszer koncepciójának célja, hogy a központi költségvetési szervek számára a kincstári folyamatok reorganizációja mellett előzetes, teljes körű kötelezettségvállalás bejelentésén alapuló szabályozórendszer változásokat vezessen be, hogy ezzel is támogassa a reformfolyamatot. A koncepció kidolgozásában jómagam aktív kidolgozó szerepet vállaltam, és 2009. évben a pénzügyi kormányzat által a koncepció gyakorlati megvalósítása is megkezdődött¹⁰⁰. Ebben a témában új eredményeket ismertető publikációt jelentettem meg, egyben bemutattam a jövő költségvetési gazdálkodási folyamatainak modelljét is. Ezen eredményeket jelen fejezetben felhasználtam.

A tervek szerint az alapvető szakmai kompetenciákat továbbra is a központi költségvetési szervek hatáskörében maradnak, ugyanakkor szigorú ellenőrzési rendszer alkalmazásával megteremthető a pénzügyi-költségvetési kontrolling érvényesülésének lehetősége a költségvetés tervezésétől a pénzügyi teljesülésen keresztül a zárszámadásig.

Az államháztartási reform lényeges elemeként – a szabályozási környezet részbeni változtatásával együtt – célszerű egy központosított, integrált, a rendelkezésre álló legmodernebb információ technológiai megoldásokkal működő rendszer kialakítása. Ezen

⁹⁹ Demény Ádám: A központi költségvetési gazdálkodási rendszer és hatása, Pénzügyi Szemle LIII. évfolyam, 2008. 4. szám 624-634. oldal

¹⁰⁰ A Pénzügyminisztérium, mint kedvezményezett által menedzselte „EKOP 1.2.1 kódszámú a Költségvetési Gazdálkodási Rendszer kiépítése” megnevezésű Európai Unió támogatású kiemelt projekt mentén www.nfu.gov.hu, www.pmiszk.gov.hu

komplex rendszer lehetőséget biztosít a költségvetési intézmények gazdálkodási eseményeinek kezelését azok teljes életciklusán keresztül oly módon követni, hogy a rendelkezésre álló források felhasználásáról is képes folyamatosan aggregált adatokat szolgáltatni.

Az állam-állam (G2G), az állampolgár-állam (G2C), valamint az állam-gazdálkodók (G2B) közötti kapcsolat elektronikus térbe történő áthelyezése pedig elősegíti a hatékony szolgáltató állam kialakulását.

4.1. Jelen helyzet rövid bemutatása

4.1.1. Az állam kincstári szervezete

A kincstári feladatok végrehajtása az államháztartás makroszintű pénzügyi gazdálkodásában meghatározó szerepet tölt be. A hazai kincstári modell 1996-os megalakulása óta eltelt időszak bebizonyította, hogy a Magyar Államkincstár léte és szerepe nélkülözhetetlen a közpénzek törvények által meghatározott keretek között történő kifizetésének és beszedésének lebonyolításában.

A Magyar Államkincstár jelenleg is működő, eredeti kincstári feladatokat támogató informatikai szakrendszerei többnyire a több mint 10 éve megfogalmazott igények szerint működnek. Ezen rendszerek a folyamatok kezelése, és a technológiai, technikai megoldások szintjén is korszerűtlenek, nem képesek hatékonyan kielégíteni a jelen szakmapolitikai követelményeit.

A **nem integrált és decentralizált működés** következtében az információk konzisztenciája csak nehezen biztosítható, amelynek következménye az információszolgáltatás alacsony minősége.

A kötelezettségvállalás, valamint a teljesítményarányos finanszírozás teljes körűségének hiánya miatt **lehetőség van túlköltekezésre**, a terven felüli bevételek kontroll nélküli, államháztartási szinten nem tervezhető felhasználására. A jelenlegi rendszer nem alkalmas elektronikus szállítói és szolgáltatói számlák fogadására, továbbá nem képes az e-pénz kezelésére sem.

Az alapvetően **papír alapú bizonylatok áramoltatásán és feldolgozásán alapuló rendszerek** – az alacsony költséghatékonyság mellett – egyrészt nem támogatják az államháztartási reform keretében meghirdetett adminisztrációcsökkentési program

érvényesülését, másrészt szinte lehetetlenné teszik a naprakész, valós információk biztosítását. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a gazdasági események kezelése a Kincstárban a szükségesnél nagyobb humánerőforrás fenntartását követeli meg.

4.1.2. A központi költségvetési intézmények

A költségvetési intézmények által szabadon megválasztható, nem központosított és nem egységes szerkezetben működő könyvelési (gazdálkodási) rendszerek egyrészt különböző fejlettségi szinteken vannak, másrészt nem teszik lehetővé a naprakész központi költségvetési, főkönyvi szintű adatok kimutatását. Az intézményi szintekről felösszesített, valamint a nemzetgazdasági szintű információk rendre nem egyeznek az intézményi és a kincstári nyilvántartások eltérései miatt, amelyek időszakos egyeztetései jelentős és felesleges többletmunkát indukálnak. Az elmúlt években a minisztériumok, a központi költségvetési szervek nagy hányada integrált pénzügyi-számviteli rendszerek (különbféle ERP¹⁰¹ rendszerek) bevezetését valósította meg saját forrásaiból, mivel a Központosított Illetményszámfejtő Rendszer (KIR) jelentős áldozatokat követelő bevezetését nem követte a központosított könyvelési feladatokat megvalósító rendszer.

A sok szervezetnél lecserélt és bevezetett különféle integrált gazdálkodási rendszerek (pénzügyi, főkönyvi, tárgyi eszköz modul) többnyire már a kor követelményének megfelelő színvonalú informatikai támogatással rendelkeznek, azonban interoperábilis kapcsolat az elmaradottabb központi kincstári rendszerekkel nem valósítható meg. Az intézményeknél továbbra is jelentős papíralapú adatáramoltatás működik, és redundáns módon kell fenntartani a nyilvántartási háttérrel is.

Ahhoz, hogy a költségvetési szerveknél a gazdálkodási feladatok a legmagasabb szinten kerüljenek integrálásra, valamint jelentősen csökkentett papírfelhasználás mellett a lehető legkevesebb élő munkaerő igényel működjenek, szükséges egy központi, a kincstári és intézményi gazdálkodási feladatokat egyazon rendszerben kezelő komplex informatikai rendszer kialakítása.

¹⁰¹ Enterprise Resource Planning

4.2. A költségvetés végrehajtásának folyamatait támogató új rendszer bevezetésének szükségessége

A központi költségvetés végrehajtásának reformja, az államháztartási gazdálkodás átláthatóvá és teljes körűen ellenőrizhetővé tétele, egyszerűsítése és digitalizálása indokolja a költségvetés végrehajtását támogató új rendszer kialakítását és bevezetését. Az államháztartási reform keretében kidolgozásra került¹⁰² egy új, központosított, valós időben működő rendszer a **Költségvetési Gazdálkodási Rendszer (KGR)** terve.

Annak érdekében, hogy korszerű

- a költségvetés végrehajtását, a közpénzek elköltését ellenőrizhető módon, projekt szemlélettel nyomon követő,
- minden szükséges szereplő részére megfelelő szinten integrált naprakész információt szolgáltató,
- hatékony és olcsón üzemeltethető

komplex kincstári rendszer legyen kialakítható, meg kell változtatni annak működésbeli felfogását a „kincstári gondolkodás” és szabályozó rendszerek, és az alkalmazott informatikai megoldások tekintetében egyaránt.

A KGR legfontosabb feladata a Kincstár „kiemelése” a közigazgatási térből, annak érdekében, hogy a pénzforgalommal, a gazdálkodással kapcsolatos feladatok e szervezetbe koncentrálásával elérhetőek legyenek a konvergencia programban, az Új Magyarország Fejlesztési Tervben, valamint PM fejezeti szintű informatikai stratégiájában megfogalmazott célok.

A KGR rendszer funkcionalitásában és érintettségében is változást jelent a központi költségvetés teljes intézményhálózatában. A célkitűzések szerint a rendszert alkalmazni fogják az intézményi költségvetési és a fejezeti kezelésű előirányzatokra is. A tervezett szabályozásnak azonban nem célja, hogy a szakmai és gazdálkodási kompetenciát vonjon el az intézményi rendszertől. A KGR elsősorban - a működés korszerűsítésével, annak esetenkénti koncentrálásával, elektronikus fizetési megoldások alkalmazásával - a gazdálkodás jelenlegi alapelveinek megtartása mellett, azok betartatására és betartásának ellenőrzésére koncentrál. A szabályozás átalakításának és a gazdálkodás működési

¹⁰² 2255/2006. (XII.25.) Korm. határozattal módosított 2118/2006 (VI.30.) Korm. határozat előírásai alapján

mechanizmusa korszerűsítésének a KGR rendszeren keresztül segítenie kell az intézményben folyó szakmai feladatok magasabb szintű ellátását.

Amennyiben egy teljesen új alapokra helyezett, korszerű technológiával és tudással megvalósított alkalmazói rendszer és az azt kiszolgáló, a legmodernebb technológiákon alapuló rendszer mielőbb nem valósul meg, a **működési kockázat tovább növekedik**, amely nem kívánt súlyos következményekkel járhat. A fentiekből az is kitűnik, hogy a jelenlegi helyzet megoldására valódi alternatívák nincsenek. A jelenlegi rendszer továbbfejlesztése nem lehetséges.¹⁰³ A korszerű megoldás mindenképpen az integrált, on-line, valós idejű és közös adatbázisokon – ahol minden adat csak egyszer, a keletkezési helyén kerül be a rendszerbe – alapuló működés.

4.3. A Költségvetés Gazdálkodási Rendszer elemei és tagozódása

A fentiekben felvázolt rendszer komplexitása átfogja a pénzügyi kormányzatot, a központi költségvetési szerveket és a pénzügyi feladatok állami lebonyolító „bankját”, a Magyar Államkincstárt. A KGR funkcionalitását megvalósító modulok négy, egymással összefüggő csoportba különíthetők el.

- kincstári szakmai rendszerek informatikai reorganizációja, újrászervezése,
- egységes integrált intézményi pénzügyi-számviteli rendszer bevezetése,
- egységes költségvetés tervező rendszer bevezetése,
- államháztartási vezetői információs rendszer kialakítása.

4.3.1 Kincstári rendszerek reorganizációja

A jelenlegi kincstári informatikai rendszer kiváltása egyben lehetőséget teremt a feladatok és folyamatok újrászervezésére, és korszerűbb informatikai támogatására. Egy klasszikus banki számlavezető rendszer (BSZM modul) bevezetése mellett, fő funkcióként a KGR fontos eleme lesz az előirányzat-gazdálkodási (EGM modul) és a kötelezettségvállalási

¹⁰³ Elavult már nem használt programnyelvek, fejlesztői környezet következtében.

modul (KTM modul) teljes körű bevezetése, amellyel megteremthető a költségvetési szervek és a kincstár közötti elektronizált adatkapcsolat.

Az **előirányzat-gazdálkodási modul feladatai** közé tartozik a költségvetési előirányzatok, és azok módosulásainak jogszabályok szerinti nyilvántartása, valamint ennek alapján az intézményi és a fejezeti kezelésű előirányzatok támogatási keretnyitásainak végrehajtása.

A lényeges újdonságot ezen a területen az jelenti, hogy az előirányzat-módosítás befogadása és visszaigazolása a jövőben kizárólag on-line és/vagy egyéb elektronikus úton történhet.

A **kötelezettségvállalás nyilvántartási modul feladata** a központi költségvetési szervek, költségvetési fejezetek, a nemzetgazdasági előirányzatok, társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és az elkülönített állami pénzalapok kötelezettségvállalásainak és teljesítéseinek kezelése.

A rendszer új szolgáltatása a teljes körű kötelezettségvállalási szándék bejelentésének informatikai támogatása, a kötelezettségvállalás befogadhatóságának ellenőrzése, engedélyezése és kötelezettségvállalási szám on-line kiadása, vagy visszautasítása.

A **banki számlavezető rendszer modul feladata** a kincstári kör és a pénzforgalmi számlatulajdonosok jogszabályban meghatározott számláinak, a Kormány által meghatározott feladatok pénzügyi lebonyolítására szolgáló számláknak, és a nemzetgazdasági elszámolások számláinak vezetése, valamint a készpénzellátás biztosítása egy integrált, multidevizás (az euró bevezetését is támogató) fiók független banki rendszerben.

A KGR kincstári moduljainak bevezetése lehetővé teszi, hogy kiváltásra kerüljenek a papíralapú bizonylatokon alapuló, kézi adatbevitelt használó lassú és erőforrás-igényes megoldások a saját hatáskörben végrehajtható, éves előirányzatokat érintő módosítások területén, valamint a kötelezettségvállalások Kincstárhoz történő bejelentése kapcsán.

A kincstári rendszerek minden szereplő számára látható és érzékelhető három fő (BSZM, EGM és KTM) modulja mellett egyéb támogató alrendszerek is szükségesek.

A költségvetés végrehajtás reform lépései között fontos helyet kell betöltenie a költségvetés likviditás menedzselésének, amelyet a KGR koncepción belül a **likviditás menedzsmen** modul (LMM modul) támogat. A tárgynapi pénzügyi tranzakciókat a

likviditás-menedzselés áttekinti, és a rendelkezésre álló források figyelembe vételével akár tételenként rendelkezhet azok tárgynapi vagy halasztott indításáról.

A központi költségvetés tekintetében a pénzügyi teljesítések folyamata rögzített és meghatározó többsége elektronikusan (banki átutalás formájában) valósul meg, ezért ebben a körben az **elektronikus számlabefogadás (EBPM modul)** megvalósítása valódi paradigmaváltást jelenthet. Az EBPM rendszer lényege, hogy a számlák elektronikusan, a papír alapú bizonylatok kikapcsolásával ERP rendszertől ERP rendszerig jutnak el az elektronikus számlabefogadó és prezentációs központi modul alkalmazásával.

Tekintettel arra, hogy az adóbevételek beszedéséért felelős állami hivatalok (APEH, VPOP) bevallási és folyószámla rendszere nincs kapcsolatban a kincstári nyilvántartó-rendszerekkel, azaz a kincstár által vezetett nemzetgazdasági számlák forgalma és az adóhatóságoknál vezetett bevallási rendszerek adatainak összevetése jelentős erőfeszítéseket kíván meg, szükséges a KGR-en belül egy **bevallásokat és teljesítéseket ellenőrző modul (BTM modul)** kiépítése is.

4.3.2. Egységes intézményi gazdálkodási rendszer bevezetése

A jelenlegi szabályozás értelmében, a kincstári körbe tartozó szervezetek (így a rendvédelmi szervek is) saját hatáskörükben dönthetnek az általuk alkalmazott - a piacon forgalmazott, sok esetben ma már korszerűtlennek tekinthető eszközökkel fejlesztett - könyvelési rendszer alkalmazásának kérdésében. Ennek eredményeképpen az egyes intézményeknél e célra alkalmazott szoftverek sokfélék, így a szervezeteknél vezetett nyilvántartások sem egységesek.

A KGR **intézményi könyvelési moduljának (IKM modul)** bevezetése során megvalósítható a kincstári és az intézményi feladatok közötti integráció kialakítása. Egy, a központi költségvetés egészére vonatkozó, egységes gazdálkodási, ügyviteli rendszer alkalmazása lehetővé teszi, hogy az intézmények gazdálkodással kapcsolatos feladatai, ezzel összefüggő kötelezettsége és felelőssége ne változzon.

A modul feladata az államháztartás szervezetei beszámolási kötelezettségének és a beszámolót alátámasztó könyvvezetési kötelezettségének biztosítása, különösen az egységesség, a folytonosság és az átláthatóság elvének érvényesülésével maximálisan

figyelembe véve a költségvetési gazdálkodás szabályait. A modul egy elkülönített központi részének feladata a Kincstári Egységes Számla kincstári körrel, a nemzetgazdasági elszámolásokkal és a pénzforgalmi számlatulajdonosokkal kapcsolatos adatainak könyvelése.

Az egységes és ennek következtében államháztartási szintre megbízhatóan kumulálható kimutatások érdekében szükséges olyan főkönyvi struktúra alkalmazása, amely egy adott szintig minden költségvetési szervezet számára kötelező. Természetesen, amennyiben az egyes szervezetek gazdálkodása indokolja, meg kell engedni a további, egyedileg alkalmazható alábontásokat, az egységes struktúra változtatása nélkül.

Egy gazdaságirányítási rendszer, ún. ERP rendszer¹⁰⁴ bevezetése a közel 700 központi költségvetési szervnél a fejlesztésen túl óriási szervezési, vezetési és logisztikai feladatot jelent, így a teljes körű használat „roll-out” folyamata akár 4-5 évig is eltarthat. Ez azt jelenti, hogy a KGR koncepció – még az önkormányzati alrendszer nélküli – bevezetése sem hajtható végre rövid idő alatt.

Az említettek következtében a KGR többi moduljának bevezetése időben hamarabb végrehajtható, mint az intézményi könyvelési modulé, ezért annak teljes körű bevezetéséig egy egységes felületen igénybe vehető szolgáltatást (interfész kapcsolatot) kell biztosítani az előirányzat-gazdák részére, hogy a kötelezettségvállalással, az előirányzat gazdálkodással, illetve a pénzforgalommal kapcsolatos feladataikat valós idejű, on-line módon tudják végezni.

¹⁰⁴ KGR terminológiában az IKM modul

4.3.3. Költségvetés tervezést támogató rendszer

A költségvetési gazdálkodás egyik fő területe a költségvetés tervezés folyamata, amelyet minden fejezet, középírányító és alárendelt költségvetési szerv évről-évre általában kismértékű és különböző minőségű informatikai támogatás mellett végez. Egy államháztartási szintű, a teljes költségvetési szektorra kiterjedő tervező rendszer azonban még nem került bevezetésre. A KGR bevezetésével történelmi esély látszik arra, hogy a gazdálkodáshoz kapcsolódó tranzakciós rendszerek mellett, a költségvetés tervezésére is egy folyamataiban integrált, egységes és megfelelő jogosultsági rendszerrel rendelkező, centralizáltan működő **Költségvetési Tervező Rendszer (KTR modul)** kerüljön bevezetésre. A modul terjedelmébe a költségvetési tervjavaslat elkészítése mellett, a kincstári és az elemi költségvetés lebontásának (visszaosztásának) támogatása is célként fogalmazható meg. A jelenlegi gyakorlatban az ismert tervezési logikák közül a felülről lebontott (top-down) tervezés a legelterjedtebb, azonban egyre nagyobb teret szükséges engedni az egyszerre alulról is építkező (bottom-up) logikának, amely vegyes megoldást ellenáramú tervezési rendszerként nevesít a szakirodalom.¹⁰⁵ A tervezés minden tekintetben egy multidimenzionális folyamat, és figyelemmel kell lennünk arra, hogy a modulnak támogatnia kell a későbbiekben nagy valószínűséggel elterjedő, feladatalapú tervezési logika használatát is, amely a gyakorlatban a tervezési és beszámolási folyamat egy újabb dimenzióját jelenti.

A rendszer bevezetésével gyorsabb lesz a tervezési folyamat, az adatok átadása automatikusan történik, a manuális munka mennyisége csökkenthető, az adatok konzisztenciája, az adatminőség javulni fog. Ezzel a szükséges elemzések gyorsabban elvégezhetőek lesznek, a folyamat technológiai idő ráfordítása csökken, ami az érdemi, megalapozó tervezési gondolkodást erősítheti.

4.3.4. Vezetői Információs Rendszer

A KGR projekt kormányzati bevezetése nem csak a kisebb és hatékonyabban működő állam megteremtésének lehetőségét vetíti előre, hanem a vezetői információkhoz való hozzájutás egyszerű és gyors megoldását is támogatja. Régi dilemma a támogató és

¹⁰⁵ Kempelen Farkas Digitális Tankönyvtár: Controlling a gyakorlatban, <http://www.tankonyvtar.hu/>

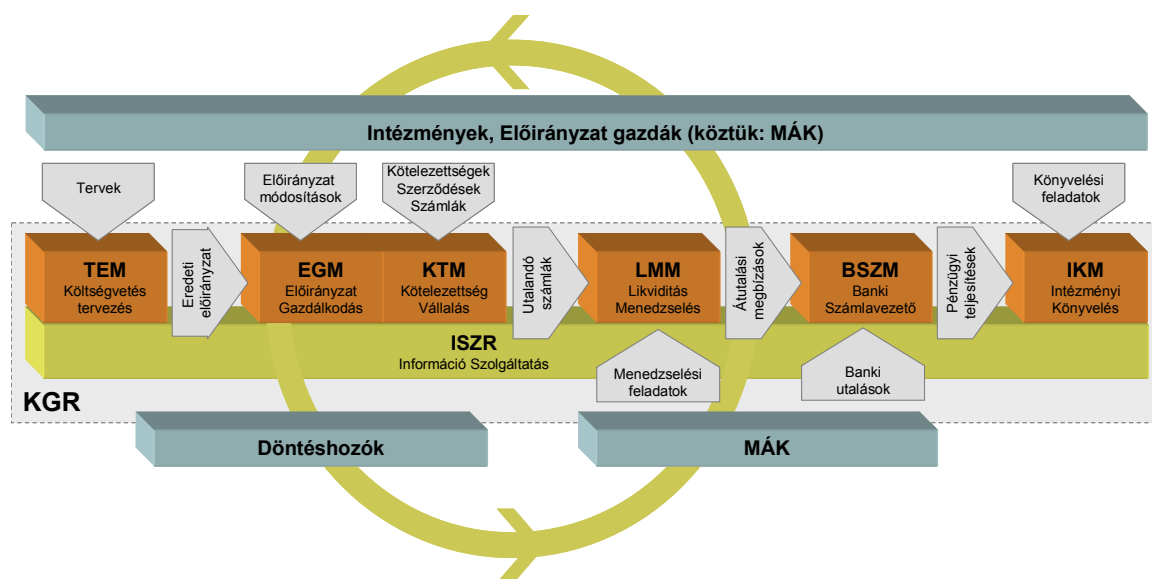
támogatott szervezetek közötti információs aszimmetria feloldása, amely abból adódik, hogy az információk a támogatást igénylők oldalán jelentkeznek, és a döntéshozók a források megfelelő allokációja érdekében többnyire az igénylő oldalán keletkezett információkra tud támaszkodni. Célként fogalmazódik meg egy olyan, a KGR-re épített államháztartási szintű egységes, on-line vezetői információs rendszer kiépítése, ahol az adatok minősége és az információk szállításának sebessége a mai viszonyoknál lényegesen kedvezőbb, és a különféle felügyeleti és irányítási szinteknek a saját kifinomult, szerepkör alapú jogosultsági rendszere mentén döntéstámogatáshoz adatokat szolgáltat. A KGR rendszeren belül külön modulként került az **Információ Szolgáltató és Kiértékelő Rendszer (ISZM modul)** nevesítésre, azonban a teljes rendszerből adattárház technológia alkalmazásával támogatja a vezetői döntéshozatalt.

A **vezetői információs modul** a rendszer külön részeiben tárolt információk, valamint külső információs rendszerekből származó adatok konszolidálására, elemzésre, kinyerésére, optimalizált idősoros tárolására és az adatok szolgáltatására szolgál mind belső, mind külső felhasználók felé OLAP¹⁰⁶ és standard riportok formájában. A valós idejű információk előállításával lehetőség nyílik arra, hogy még a tárgynapon költségvetés szintű adatszolgáltatás (napi jelentés, stb.) valósuljon meg, akár oly módon, hogy a kimutatások azonnal lekérdezhetőek, letölthetőek legyenek a pénzügyi ágazat felelős szakmai irányítói részére.

4.3.5. KGR áttekintő ábrája

A következő ábrán szemléltetem, hogy a KGR egyes felhasználói csoportjai milyen modulokhoz kapcsolódnak, továbbá jól láthatóak a rendszer működésének fő folyamatai és a modulok közötti legfontosabb kapcsolatok is.

¹⁰⁶ On-line Analytical Processing



9. számú ábra: Költségvetés Gazdálkodási Rendszer moduljai és felhasználói (Forrás: saját szerkesztés)¹⁰⁷

4.4. A KGR költségvetési szervekre gyakorolt hatása

Az eddig leírtak szerint a rendszer bevezetése egyben a Magyar Államkincstár reformját is megvalósítja, látszik a pénzügyi kormányzatra gyakorolt pozitív hatás is, amely gyakorlatilag a vezetői döntéstámogatásban lesz érzékelhető az információk szinte korlátlan hozzáférhetősége révén, ugyanakkor a költségvetési szervekre (pl. rendvédelmi szervek) gyakorolt hatása ennél összetettebb.

4.4.1. Integráció hiánya az intézmények gazdasági szakterületeinél

A korántsem optimális intézményi gazdálkodás küzd az integrációs lehetőségek hiányával, és az ebből adódó többletfeladatokat felesleges erőforrások bevonásával látja el. Az egyes területek közötti, természetesnek tűnő összhang több területen tradicionális vagy egyéb okok miatt nem alakult ki. A következő táblázatban ezen integrációs lehetőségek és a KGR rendszer összefüggései figyelhetőek meg:

¹⁰⁷ Demény Ádám: A központi költségvetési gazdálkodási rendszer és hatása, Pénzügyi Szemle LIII. évfolyam, 2008. 4. szám 624-634. oldal

Integrációs lehetőség	KGR-ben megoldásra vár
Intézményi pénzügyi és számviteli területek közötti integráció	✓
Intézményi gazdasági feladatok és kincstári feladatok közötti integráció	✓
<i>Intézményi illetmény-számfejtési és számviteli területek közötti integráció</i>	✗
<i>Intézményi gazdálkodási feladatok és az egyéb szakrendszerek közötti integráció</i>	✗

Az integráció hiányából eredő hatások feloldására a költségvetési szervek önerőből különböző válaszokat adtak és adnak a mai napig, azonban egységes megoldás – a főbb területekre – csak központilag vezérelt módon adható. A KGR koncepciója az illetményszámfejtő rendszer (KIR) által végzett feladatok integrálása nélkül próbál lehetőséget teremteni a többi hiány kiküszöbölésére, egyelőre a belső szakrendszerek folyamatainak teljes körű figyelembevétele nélkül.

4.4.2. Pozitív és negatív hatások

A KGR projekt az intézményi gazdálkodási önállóság sérthetlensége mellett jelentős korlátot és visszatartó erőt jelent a szabad gazdálkodás területén. Egyrészt megteremti a lehetőségét a teljes körű előzetes bejelentéshez kötött kötelezettségvállalási szabály bevezetésének, amely az intézményi beszerzési, beruházási és humánerőforrás-gazdálkodási szabadságfokot csökkenti. Másrészt az intézményi gazdálkodásról (a szerződéskötési gyakorlatokról, az esetleges pazarlásokról) már a felmerülés pillanatában, de később az idősoros on-line adattárakból készült elemzésekből folyamatos információt szolgáltat a hozzáféréshez jogosult felügyeleti szervek részére.

A projekt érinti az előirányzat-gazdálkodással, a kötelezettségvállalással, az előirányzat-gazdák könyvelési feladataival, a napi likviditás-menedzselés feladataival, az előirányzat-gazdák számláinak vezetésével kapcsolatos folyamatokat, illetve ezen feladatokat kiszolgáló informatikai rendszereket. Így a projekt a közigazgatás és a közszolgáltatások teljesítményének növelését eredményezi, továbbá csökken a működési költség, gyorsabb

és hatékonyabb ügyintézés valósul meg. A KGR alkalmazásával a jelenleg papír alapú bizonylatok elektronikus adatkapcsolatokkal válthatók ki.

A felvetett problémakör kezelésére mindössze egy informatikai megoldás kidolgozását és egy rendszer bevezetését csak szükséges, de nem elégséges feltételnek tartom, és további sikertényezőként kiemelem a jogszabályalkotás (szakmai kodifikációs munka) fontosságát, valamint a külső és belső támogatottság kinyilvánítását és fenntartását.

Az alábbiakban felsorolt hatásokkal számolunk a projekt bevezetése után, amelynek megítélése különféle nézőpontokból mást és mást jelenthet:

- **Jobb információáramlás: gyorsabb, megalapozottabb döntések**

Nemzetgazdasági szinten a központi költségvetés végrehajtási folyamatainak elektronizálása elősegíti a hatékony szolgáltató állam és intézményei kialakulását.

- **Hatékonyabb "kincstári" működés**

A kincstári folyamatok reorganizációjával, a folyamatok egyszerűsítésével megszűnnek a sziget-rendszerek, a manuálisan előállított jelentések és az adatfeldolgozás jelentős része, az intézményi és kincstári oldalon is.

- **Kincstár és ügyfelei közötti kommunikáció elektronizálása**

A központosított rendszer bevezetésével a Kincstár és ügyfelei telefonon és papíron történő szakmai ügyintézésének megszűnése és az elektronikus adatforgalom bevezetése szintén jelentős költségmegtakarítást jelent.

- **Elektronikus számlabefogadás**

Az elektronikus számlabefogadás szintén jelentős megtakarítást eredményez, hiszen az ezzel kapcsolatos ügyintézési munka az automatizálás okán csökkenni fog.

- **Üzemeltetési költségek csökkentése**

Az informatikai üzemeltetési költségek is jelentősen csökkennek az infrastruktúra megújításával, mert a modern technológia fenntartása kevesebb forrást igényel, és az is nagymértékben központosítottan kerül ellátásra.

- **Papír megtakarítás**

Az on-line kapcsolat jelentős papírtakarékosságot eredményez, a papíralapú bizonylatok és számlakivonatok elektronikus formában történő kiváltása postaköltség és tárolási megtakarítást is eredményez.

- **Költségvetés tervezés támogatása**

Az éves államháztartási költségvetés tervezési folyamat egységes centralizált informatikai támogatása során a döntések megalapozottsága javul, egyszerre több tervvariáns szimulációját lehet elvégezni, valamint a technikai feladatok időigénye csökken és ezzel az érdemi tervező munkára fordítható időkeret nő.

- **Piackoncentráció**

Az eddig szabadon választható pénzügyi-számviteli rendszerek helyett középtávon egy egységes rendszer váltja fel a költségvetési ERP piacot, amely az eddig fizetett licenccijak centralizálása következtében jelentős tartós megtakarítást eredményezhet.

- **Erőteljesebb felügyeleti kontroll-tevékenység**

A támogató és támogatott szervezetek között fellelhető információs aszimmetria nagymértékben csökken, így a kormányzati, illetve fejezeti póttámogatást kérő gazdálkodó szervezet egyre nehezebben tud nem kellően indokolt többletforráshoz jutni, amely a hatékony gazdálkodás egyik elsődleges kritériuma és a pkk-szindróma hatást csökkentheti.

4.4.3. Tovább lépés lehetséges irányai

Az előzőekben felvázolt koncepció szerint az országban néhány éven belül elérhetővé válik egy modern informatikai támogatással működő kincstári rendszer, és a központi költségvetési szervek részére gazdasági események által vezérelt, az intézmények gazdálkodási és kincstári feladatait támogató egységes centralizált pénzügyi-számviteli rendszer. Ez egyben szigorú kontrollt is ad a költségvetési pénzek felhasználásához. Azonban ezen lehetőséget az önkormányzati intézményrendszerek és fenntartóik számára az első ütemben nem célszerű kiterjeszteni. Ennek okai lehetnek, hogy egyrészt a bevezetés kockázata csak ezen intézmények számosságát tekintve is exponenciálisan

megnőhet, másrészt ezen alrendszerre a központi kormányzati hatás csak korlátozottan érvényesíthető, harmadrészt az önkormányzati költségvetési szabályozás reformjának elmaradása is gátló tényezőként jelentkezik.

A rendszer kiépítésekor a képességet azonban meg kell teremteni arra az esetre is, hogy későbbiekben elsőként a Költségvetés Tervező Rendszer, majd további elemzések mentén a KGR egyéb moduljainak használata is kiterjeszhető legyen az önkormányzati szektor számára.

A KGR egy új moduljaként célszerű megvizsgálni egy integrált személyügyi nyilvántartó és illetményszámfejtő rendszer bevezetését is, hiszen a mai, nem integrált megoldás sok problémát vet el az intézmények számára.

4.5. A rendvédelmi szervek lehetőségei a KGR bevezetésének tükrében

A rendvédelmi szervek számára – hasonlóan a központi rendszerhez csatlakozó többi költségvetési szervhez – előnyöket és lehetőségeket hordoz a Költségvetési Gazdálkodási Rendszer bevezetése. Mindenekelőtt önmagában már az pozitív ösztönzőként hat, hogy térítésmentesen biztosítanak számukra egy a pénzügyi-számviteli feladatokat támogató integrált rendszert (és ezért a saját előírányaikból erre nem kell fordítani). Továbbiakban az ASP szolgáltatásként¹⁰⁸ biztosított informatikai üzemeltetési modell is tehermentesítést jelent egyrészt az informatikai üzemeltetői létszám, másrészt a szerverpark amortizációs csere kötelezettségéből adódó beruházások vonatkozásában.

Továbbra is jelentős sajátosság a költségvetési gazdálkodás tekintetében a nagyfokú adminisztrációs teher és a túlbonyolított ügyintézési munkafolyamatok. Ezek egyrészt a jelenlegi jogszabályi beszámolórendszerből, az ellenőrzésért hivatott szervezetek módszertanából, valamint az elmaradott informatikai támogatás miatt előírt és kialakult folyamatokból adódnak. Nagyon nehéz lenne megállapítani, hogy a mostani sokat kritizált gazdálkodási folyamatok kialakulásáért az általam felsorolt tényezők mekkora arányban felelősek, azonban abban egyetértés mutatkozik a szakemberek körében, hogy az elavult

¹⁰⁸ Az ASP (Application Service Provider) központ lényege, hogy egy központi szerverre telepítik az alkalmazásokat (szoftver), amelyet az ország területén lévő felhasználók (pl.: területi szervek) az interneten, vagy kormányzati hálózaton (EKG) keresztül érnek el. Ebben a működési modellben a felhasználók mentesülnek a rendszer- fejlesztési, telepítési, üzemeltetési, verzió-követési, mentési stb. feladatoktól

és nem folyamatvezérelt informatikai támogatás ebben döntő szerepet játszik. A döntéshozók stabil és megbízható adatok gyors elérése nélkül (azonos tranzakciós rendszerekre épülő döntéstámogató rendszerek és adattárak hiányában) a költségvetési beszámolók bonyolításával, adatkörök szélesítésével, valamint rendszeres és ad-hoc adatszolgáltatások előírásával próbálják a tétovgató őr pótolni. Ilyen esetekben a gazdálkodási szintek végén és közepén jelentkező többletmunkával lehet eredményeket elérni.

A KGR rendszer a költségvetési gazdálkodási folyamatok integrálására törekszik azáltal, hogy nem csak a költségvetési szerveken belüli folyamatokra koncentrál, hanem a költségvetési szerv és a Kincstár közötti adminisztrációs feladatokat is a tervek szerint automatizálja. Ennek eredménye lehet az érintett szervezeteknél a többszörös adatrögzítési és egyeztetési többletfeladatok csökkenése, amely a szakterület tehermentesítését eredményezheti.

4.6. Következtetések

Megítélésem szerint a költségvetési gazdálkodásról és az államháztartási tervezés reformjáról szóló koncepciónak előfeltétele egy centralizált, egységes és folyamataiban integrált rendszer bevezetése, valamint néhány éves teljes körű működtetése. Ezen tapasztalatokból kiszűrhetőek és meghatározhatóak különféle benchmarkok és információs adatbázisok, amely segítségével a további átalakítások (reformlépések) pontosabban tervezhetőek.

Az államháztartás valamennyi alrendszerében – hasonlóan a versenyszféránál alkalmazott modern rendszerekhez – egy teljesen egységes integrált vállalatirányítási rendszer bevezetése középtávon ma még irreálisnak tűnik. Egyrészt, a döntések középpontjába továbbra is csak a központi közigazgatási, valamint esetlegesen a társadalombiztosítási alrendszer került, azaz az önkormányzatok gazdálkodási autonómiáját a kincstári rendszerek kötelező használata – néhány kivételtől eltekintve - a közeljövőben nem befolyásolja. Továbbá az integrált rendszerek köréből a már korábban bevezetett (de továbbra sem teljes körű) illetmény-számfejtési (KIR) rendszer, valamint az elszigetelt kidolgozó munkával megkezdett, de nem a számfejtő rendszerhez kapcsolódó önálló humánpolitikai rendszer (HR) egyelőre hiányozni fog a költségvetési szervek integrált gazdálkodásirányítási rendszeréből.

Igazoltam, hogy a korábban elemzett információs aszimmetria feloldására a gazdálkodásirányítási és vezetői döntéstámogató információs rendszerek kormányzati szinten történő bevezetése hozhat igazán hatékony megoldást amiatt, hogy az adminisztráció csökkentése csak központilag és egységesen valósítható meg.

A KGR kincstári moduljainak bevezetése lehetővé teszi, hogy kiváltsuk a papíralapú bizonylatokon alapuló, kézi adatbevitelt használó lassú és erőforrás-igényes megoldásokat a saját hatáskörben végrehajtható, éves előirányzatokat érintő módosítások területén, valamint a kötelezettségvállalások Kincstárhoz történő bejelentése kapcsán.

Bebizonyítottam, hogy a rendvédelmi szervek is profitálhatnak a KGR bevezetéséből azáltal, hogy

- integrált, on-line, elektronikus működés valósulhat meg a kincstári kapcsolatoknál;
- gyorsabb és pontosabb információáramlás mutatkozhat a pénzügyi adatok vonatkozásában;
- az intézményi pénzügyi-számviteli rendszer ASP alapú használata pedig üzemeltetési és fenntartási költségcsökkentést eredményez.

Miközben továbbra is igaz az a mondás, hogy az információ birtoklása komoly hatalmi tényező, egyre inkább azt is kijelenthetjük, hogy akkor lehet hatékonyan, gazdálkodni és irányítani, ha az információkat meg is osztják. Tehát azonos centralizált gazdálkodási rendszer, azonosan értelmezett szabályok és a közös adatbázisból táplálkozó vezetői információs rendszer nagymértékben segítheti a költségvetési intézmények felügyeleti szerveinél (a középírányítói, a fejezeti és a kormányzati) az irányítás hatékonyságát.

5. A rendvédelmi szervek gazdálkodásának korszerűsítésére kidolgozott javaslatok, mint a felmerülő kihívásokra adható lehetséges válaszok

A 2. fejezetben összegyűjtöttem és elemeztem a rendvédelmi szerveket érő és a gazdálkodásukat befolyásoló tényezőket, ezeket mint kihívásokat azonosítottam. A kihívásokra jelen fejezetben keresem a válaszokat, amelyek segíthetik megoldani a kialakult, vagy a jövőben várhatóan kialakuló nehézségeket. A megoldások sokszor nem a rendvédelmi szerv szintjén keresendők, így az irányító minisztérium és a kormányzati munka is szükségképpen vizsgálatom látókörébe került.

5.1. A korszerűsítési lehetőségek területei

Az értekezés előző fejezeteiben leírt problémakörök, úgymint a költségvetési előirányzatok belső arányainak eltorzulása, a puha költségvetési korlát szindróma, a kormányzati költségvetés tervezési folyamatok és a költségvetési gazdálkodásba történő kényszerű beavatkozások, valamint a kormányzati szintű egységes gazdálkodásirányítási rendszer hiánya, valamint az ebből eredő információs aszimmetria végeredményben a rendészeti szervek egyik legnagyobb kihívását eredményezik: **a hosszú távú finanszírozhatóságot**. A „költségvetési fenntarthatóság”¹⁰⁹ elméletét és gyakorlatát Pápa-Valentinyi szerzőpáros elemezte, amely tanulmányukban erre pontos definíciót is adtak, azonban ezt a megközelítést értekezésemben csak a rendvédelmi szervek vonatkozásában vizsgálom. Látható, hogy a személyi juttatások és az ahhoz kapcsolódó járulékfizetési kötelezettség megtervezése mellett, egy csökkenő, vagy az inflációt sem követő működési kiadásokra juthat pusztán fedezet. Az amortizációs fejlesztések folyamatosan elhalasztásra kerülnek, új beruházásokra, állagmegóvó felújításokra nem marad elegendő támogatás, a minimális működéshez szükséges hiányzó források előteremtésére a megmaradó lehetőség csak a vagyonfelélési folyamat lehet, amely már középtávon sem hoz megoldást.

A problémákra egyrészt megoldást adhat a nemzetgazdaság belső, illetve külső motorjainak felpörgéséből eredő újraosztható jövőbeli forrás, azonban én csak a belső egyéb megoldások keresését tűztem ki célul.

¹⁰⁹ Pápa Levente – Valentinyi Ákos: Költségvetési fenntarthatóság, Közgazdasági Szemle LV. évf. 2008. május 402. oldal

Tekintsük át, hogy mely területeken javasolok változtatásokat a rendvédelmi szervek gazdálkodásának korszerűsítése érdekében¹¹⁰:

- Irányító (fejezeti, illetve kormányzati) tervezési és controlling tevékenység erősítése;
- Centralizálható tevékenységek felkutatása;
- Kihelyezhető funkcionális tevékenységek (outsourcing) lehetőségének vizsgálata;
- Szervezeti integrációs lehetőségek elemzése;
- Rendvédelmi informatikai feladatok ellátásának újszerű megszervezése;
- Közösségi (Európai Unió) források felhasználására irányuló tevékenységek megszervezése.

A fejezet következő részében az eddig még nem, vagy csak szűk körben kutatott területekre vonatkozó javaslatokkal foglalkozom részletesebben (nevezetesen controlling, centralizáció, informatika, közösségi forrásszerzés), azonban a már jelentősebb szakirodalommal rendelkező és több helyen már megvalósítási fázisban lévő lehetőségeket (úgy mint outsourcing, illetve szervezeti integráció) nem részletezem alaposan. Ezekkel az előttem már a hon- és rendvédelemmel foglalkozó kutatók (és gyakorlati szakemberek)¹¹¹ által publikált különféle outsourcing és integrációs lehetőségekből származó korszerűsítésekkel és szervezetfejlesztési elgondolásokkal egyetértek, az ezekből realizálható eredményeket elfogadom. Természetesen ezeket is csak megfelelő kritikus szemmel célszerű vizsgálni, hiszen a gyakorlati alkalmazásukkor sajnos gátló tényezők játszanak szerepet a magyarországi sokszor túlbonyolított és átláthatatlan jogszabályi környezetre visszavezethetően. Például a kiszervezések témakörében jelentkező közbeszerzési gyakorlati megoldások ennek megfelelően nagymértékben gyengítik az elméleti alapokból levont következtetéseket, és amelyekre nem tudományos voltak miatt értekezésemben nem térek ki.

Azonban kiemelendőnek tartok ezen témakörön belül néhány eddig nem érintett problémakör felvetését és elemzését is röviden az értekezésben rögzíteni, amelyből további újszerű megállapításokat kívánok levonni.

¹¹⁰ A felsorolt területek az eddigi rendvédelmi és honvédelmi kutatások eredményeiből, valamint a saját vizsgálataim alapján levont következtetésekből indul ki.

¹¹¹ Például :Trembeczky László ezds., Kiss Mihály ny. r. ddtbk, Németh Gyula r. alez.

5.2. A felügyeleti tervezési és controlling tevékenység erősítése

Az előző fejezetekben kiemeltem a puha költségvetési korlát keményítésének szükségességét a rendvédelmi területen, amelyhez elkerülhetetlennek látszik a sokszor fennálló az irányító minisztérium és a támogatásokat igénylő intézmények közötti információs aszimmetria feloldása. Ennek végrehajtásához megítélésem szerint a kormányzati és tárca szinten is az irányító szervek tervezési és controlling¹¹² tevékenységének erősítésére, egyes folyamatok esetén akár teljes újrászervezésére van szükség. A kormányzat erősítésének kérdésköre kedvelt kutatási terület, és elfogadom azon igazolt megállapításokat, hogy a végrehajtó hatalom széttöredezettége és a költségvetési túlköltekezés között szoros kapcsolat mutatható ki.¹¹³ Továbbiakban a kormányzat erősítésével kapcsolatban a tervezés és a controlling témakörökkel foglalkozom részletesen. Külön nem térek ki azon megállapításokra¹¹⁴, amely a bázisszemléletű tervezés helyett a programalapú költségvetés tervezés alkalmazását javasolják.

A bázisszemléletben készülő költségvetés során kialakult magyarországi kormányzati tervezési gyakorlat, amely szinte kizárólag csak a keretszám leosztásokon és lebontáson alapul, egyáltalán nem nevezhető optimális költségvetési tervezési folyamatnak. Az értekezésem első fejezetében számokkal támasztottam alá, hogy a tervezés során előálló keretek már az év kezdetekor jelentős forráshiányt mutatnak a rendvédelmi szervek vonatkozásában. Az évközi póttámogatások megszerzésére kialakult várakozások pedig rontják a működési hatékonyságot. Továbbá az igényelt források alátámasztására és jogosságának megítélésére a támogatásokról döntőknek (melyek általában fejezetek)

¹¹² A gazdálkodásról való információszerzés összekapcsolva a végrehajtandó szakmai feladatokkal egyre nagyobb jelentőséget kap az államigazgatási szektorban is. A kihívásokra a gazdálkodásban elterjedő controlling szemléletmód adhatja meg a választ. A hazai költségvetési gazdálkodási körben a controlling elterjedése kezdetekben főként az egészségügyben volt megfigyelhető, majd a Honvédelmi Minisztérium vezetett be controlling koncepciót alkalmazó vezetési módszereket és hozott létre ennek megfelelő minisztériumi szervezeti egységet. A 2000. évtől kezdődően a többi nagyobb kormányzati szektorban is felütötte a fejét a vezetői döntéstámogató rendszerek alkalmazása iránti igény, ennek megfelelően a Belügyminisztériumban alakítottak ki sikeresen működő controlling területet.

¹¹³ Benczes István: A költségvetési hiány politikai gazdaságtana, Közgazdasági Szemle LV. évf. 2008. március 227. oldal

¹¹⁴ Pete Péter: Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez, Közgazdasági Szemle, 2001. 10. szám

Báger Gusztáv: Programalapú költségvetés, Pénzügyi Szemle LI. évf. 2006/3. 281-302. oldal
Tollár Tibor PhD értekezés 2007.

nincs elegendő információjuk. Mindezek együtt a hatékonyság és a gazdaságosság érvényesülése ellen hatnak.

Egy pontosabb költségvetés tervezéssel, amely során a szükséges, tehát a várhatóan évközben biztosítandó forrásokkal együtt történne a pénzügyi lehetőségek meghatározása, valamint egy informatikai rendszerekkel alátámasztott egységes döntéstámogató vezetői információs rendszer melletti erős controlling tevékenység megoldást hozhat a pkk-szindróma felszámolására, ezzel a költségeknek a jól meghatározott keretek közötti tartására.

Az közigazgatásban megjelenő controlling lényege Reke szerint a „gazdálkodás veszélyeinek azonosítása és a kockázat felmérése mellett azoknak a kritikus szabályozási pontoknak a kiválasztása, felügyelete és az utóbbiak dokumentálása, ahol a prevenció a leghatékonyabban valósítható meg.”¹¹⁵

Az irányítói controlling erősítéséhez – megítélésem szerint – nem kerülhető meg a gazdasági feladatok korszerű informatikai megoldásokkal történő támogatása, valamint ezzel összefüggésben az információ megosztása a döntéshozókkal, felügyeleti szervekkel¹¹⁶.

Egy korábbi publikációmban¹¹⁷ már igazoltam, hogy egy rendvédelmi szerv gazdasági szakterületén egy egységes, integrált gazdaságirányítási informatikai rendszer bevezetésével jelentős előrelépés érhető el mind az eredményesség, mind pedig a hatékonyság vonatkozásában. Ennek feltétele a rendszer bevezetése nem csupán egy szoftver telepítése és használatba vétele, hanem a szervezeti struktúra (feladatmegosztás, hatáskörmegosztás, koordináció stb.), illetve a működési folyamatok területének irányított átalakítása, amely:

- hatékonyabb információáramlást biztosít az intézmények belső szervezeti egységei, a középírányító szerv, valamint a fejezet számára,
- a munkafolyamatok szintjén hatékonyabb feladatellátást tesz lehetővé, kiiktatja a felesleges feladatokat és csökkenti a párhuzamosságokat,

¹¹⁵ Reke Barnabás: Az önkormányzati gazdálkodás controlling háttéréről, Pénzügyi Szemle LIV. évf. 2009/1. 127. oldal

¹¹⁶ Ezen felvetés okozza a legnagyobb ellenállást a rendvédelmi szerveknél.

¹¹⁷ Demény Ádám: A rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívások és az integrált gazdaságirányítási rendszer hiánya közötti összefüggések, Magyar Rendészet VII. évf. 2007 1-2. szám 141-150. oldal

- a méretgazdaságosság kihasználásán keresztül megtakarításokat tesz lehetővé.

Aktív közreműködéssel ilyen integrált, egységes törzsadatokkal dolgozó pénzügyi-számviteli rendszer bevezetését végeztük 2006. évtől a Belügyminisztérium (később a tárca szétválása után az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium valamint az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium) irányítása alá tartozó közigazgatási és rendvédelmi szervezeteknél.

Az integrált működés alapja a folyamat alapú megközelítés, melynek építőköve az elemi gazdasági esemény. Ezzel elkerülhetővé válik az ügyviteli munkában a párhuzamos adatbevitel, továbbá lényegesen pontosabb és megbízhatóbb összesítések készíthetők a szervezeti hierarchia minden szintjén. A rendszer addicionális funkciói között meg kell említeni a későbbiekben potenciálisan bevezetendő feladat- és erőforrás alapú gazdálkodást, valamint a gazdálkodás átláthatóságát célzó kormányzati célkitűzések támogatását.

A vizsgálataim kezdete óta eltelt időszak tapasztalatai azt mutatják, hogy a fejezeti szinten bevezetett integrált rendszerekből elérhető hatékonyságnövekedés csak egy első lépése lehet egy jó irányba indult folyamatnak, de a rendszer bevezetéssel együtt a gazdasági terület létszámcsökkenése vonatkozásában nem hozta meg az elvárt eredményeket.

Ennek oka, hogy a **gazdasági adminisztráció csökkentése terén csak összkormányzati szinten tett intézkedésekkel lehet eredményeket elérni.** Ennek folyományaként a rendvédelmi szerveknél is a negyedik fejezetben leírt Költségvetési Gazdálkodási Rendszer bevezetése hozhatja meg azt a hatást, amely már jelentős, az információ megosztására és elérésére alapozott vezetői információkat szolgáltat az adminisztrációs terhek csökkenése mellett.

5.3. A centralizáció és megjelenési formái

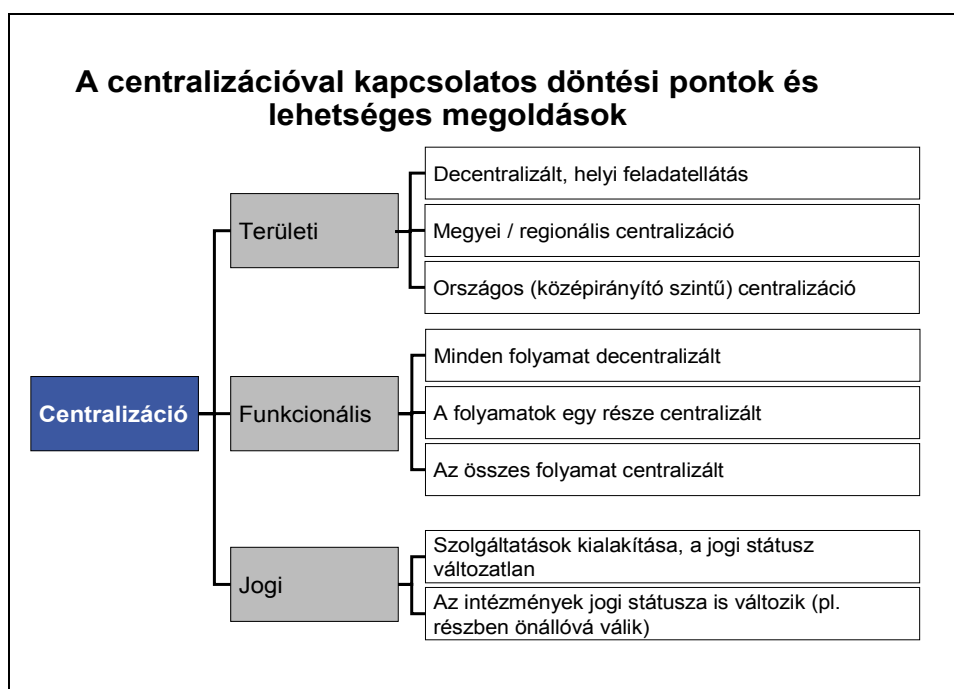
A rendvédelmi szervek gazdálkodására is igaz azon **méretgazdaságosság** elvét valló tétel, hogy a szétaprózódó költségvetési keretek pazarlóbbak lehetnek a centralizáltakhoz képest. Egyszerűen belátható, hogy a nagyobb tételben történő beszerzések, a hasonló feladatok ellátásának összevonása hatékonyabb és olcsóbb megoldást nyújtanak. Így egy bizonyos mértékű centralizáció egészséges szervezetfejlődést jelent, bár tudjuk, hogy ez

néhány területen érdeksérelmek nélkül nem hajtható végre, ezért általában nagy ellenállásba ütközik.

A centralizáció alapfeltétele az informatikai alkalmazások és az infokommunikációs eszközök tulajdonságainak kihasználása, a földrajzi távolság szerepének gyakorlati kiiktatása.

5.3.1. A szervezeti centralizációs lépések döntési pontjai

A centralizációval kapcsolatos kérdéskörök a 10. számú ábrán figyelhetőek meg. Itt megjelennek azok a döntési pontok, hogy a centralizáció melyik fajtáját és annak melyik fokozatát célszerű megvizsgálni. Ezen döntési pontok minden területen jelen vannak, azaz fel kell tenni azon kérdéseket, hogy milyen előnyökkel és hátrányokkal jár annak esetleges bevezetése, természetesen szem előtt tartva az előző fejezetekben felvázolt jövőképnek való megfelelés követelményeit is.



10. számú ábra: A centralizáció fokozatai (Forrás: IFUA Horváth & Partners)

Az EU-s jogrendben gyakorta alkalmazott **szubszidiaritás elve** szerint, a döntéseket mindig az optimális, vagyis azon a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol a legtöbb információ keletkezik, illetve áll rendelkezésre. Továbbá ez kiegészíthető azzal a hatékonysági követelménnyel, hogy csak akkor szabad a döntési folyamatban magasabb

fórumokhoz fordulni, ha a probléma keletkezésének helyén a feladat nem oldható meg. Ezen elvből könnyen kiolvasható lehet egy decentralizációs folyamat kívánalma, azonban a centralizáció és a decentralizáció közötti döntéseknél sok összefüggést kell megvizsgálni. A 11. számú ábrán bemutatom ezen fontosabb kritériumokat.



11. számú ábra: A centralizáció és a decentralizáció kérdésköre (Forrás: IFUA Horváth & Partners)

Megítélésem szerint a szakmai területeken sok helyen érvényesíthető a decentralizációs elv, azonban a **gazdálkodás és az informatika területén szigorú centralizáció valósítható** meg. Az említett két elv tehát egy időben megjelenhet az intézményi működésben, anélkül hogy hatékonyságromlás következne be.

Kiss foglalkozott a Rendőrség gazdálkodásának átalakítási lehetőségeivel. Hivatkozott tanulmányában¹¹⁸ SWOT módszertannal elemezte a rendőrségi gazdálkodási feladatok

- teljes körű centralizálását,
- regionális gazdasági szervezetekbe történő centralizálását, valamint
- saját tulajdonú gazdasági társaságokba történő teljes körű kiszervezésének kérdéskörét.

¹¹⁸ Kiss Mihály: A rendőrség gazdálkodásának, gazdasági szervezetének átalakítási lehetőségei, Magyar Rendészet VII. évf., 2007/1-2. szám 127-140. oldal

A tanulmányában arra a következtetésre jutott, hogy az optimális megoldás mindezek kombinációja lehet. Ezen megállapítással egyetértek, de vitatom, hogy a feladatok újonnan alakított saját tulajdonú gazdasági társaságokba történő kiszervezése hatékony és költségtakarékos megoldás lenne. Ezzel szemben a 3. fejezetben kifejtett státusztörvény által bevezetett újdonságok kiaknázása, nevezetesen a közszolgáltató költségvetési szervforma alkalmazása ebben a tekintetben nagyobb lehetőségeket hordoz.

Ennek megfelelően én is vallom azt a döntéshozók által sokszor hangoztatott megállapítást, miszerint a rendvédelmi szerveknél a gazdasági szakterületen a munkamegosztás részleges vagy teljes centralizálásával képzelhető el a hatékonyság javítása, amelynek következtében az egyes szerveknél **a gazdasági területen szükséges létszám csökkenthető.**

Az eddig a rendvédelmi szerveknél a gyakorlatban sikeresen megvalósított centralizálható tevékenységek többek között:

- illetményszámfejtés;
- egyes logisztikai támogatások;
- eszközgazdálkodás;
- közbeszerzési tevékenység ellátása;
- egyes informatikai feladatok.

Ezekben az esetekben a területileg vagy teljes mértékben centralizált működés jelentős költségcsökkenést eredményez anélkül, hogy a szolgáltatások színvonalában jelentősebb visszaesés következne be. Ezen lehetőségeket az elmúlt időszakban szinte kivétel nélkül alkalmazták a rendvédelmi szervek. Példának felhozható, hogy a Rendőrség gazdasági szervezetének átalakításakor kialakították a regionális gazdasági ellátó igazgatóságokat (GEI), melynek során a megyei rendőr-főkapitányságoknál végzett gazdasági tevékenységeket regionális szinten centralizálták. De további centralizált feladat-ellátási példák hozhatóak fel a Vám- és Pénzügyőrség, illetve a többi szervezet működése során.

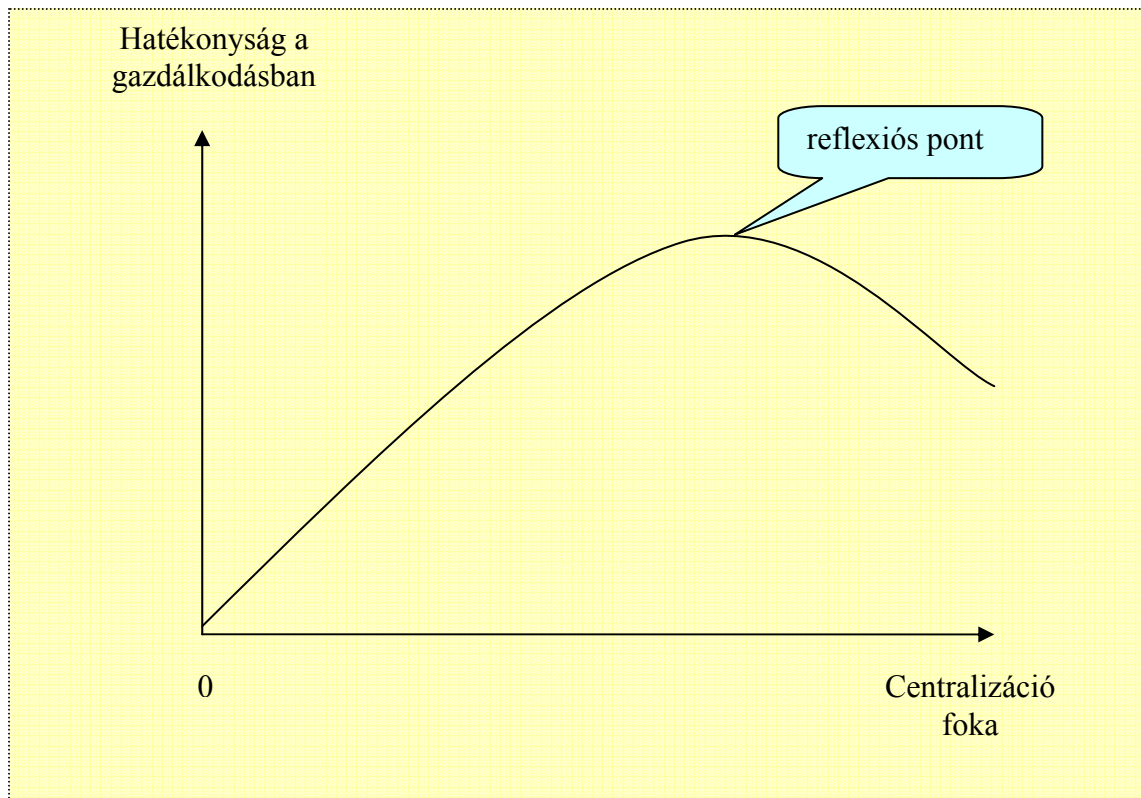
A döntéshozóknak azonban mérlegelni kell minden egyes centralizációs lépés meghozatalát, tekintettel arra, hogy egy tevékenység maradéktalan és gyors ellátása egy centralizációs szint felett már sérülhet. Gyakorlatban felmerült probléma, hogy a

számfejtési tevékenység teljes körű országos centralizálása valójában sokkal több problémát vet fel, mint amekkora megtakarítás elérhető. Ilyen nagyságrendnél szinte megoldhatatlan problémaként jelentkezik a szakképzett munkaerő egy helyre történő összpontosítása, miszerint gondoskodni kell az országos diszlokációból centrális elhelyezésre való áttérésre, valamint a teljes létszám elhelyezéséhez szükséges infrastrukturális feltételek biztosításáról. A centralizációt és a hatékonyságot több tényező is befolyásolja, attól függően, hogy milyen tevékenységről van szó. A teljesség igénye nélkül felsorolom azokat a természetes mutatókat, amely az eredményfüggvényt befolyásolják:

- földrajzi távolság (km): pl. ellátási területek egymástól való távolsága,
- létszám (fő): pl. centralizált tevékenység során ellátottak száma,
- gazdasági események száma (db): pl. ellátási körbe tartozó költségvetési feladatok vonatkozásában,
- gazdasági terület ügyintézőire eső gazdasági események száma (db/fő),
- ellátandó alapterület mérete (m^2): pl. takarítás, karbantartás, üzemeltetés vonatkozásában,
- ellátandó feladathoz kapcsolható technikai eszközök száma (db): pl. személyi számítógép, EDR készülék stb.

Továbbá belátható az is, hogy egy méret felett a feladatok sűrűsége a felelős vezetőknél átláthatatlanságot okozhat, valamint a beszerzési területen már nagyobb árkedvezmény sem érhető el.

Ez tehát azt bizonyítja, hogy a költségvetési szervek gazdasági területére eső feladatok növekedése során elérhető méretgazdaságossági előnyök csak egy szintig jelentkeznek, így a 12. ábrán bemutatottak szerint a **centralizáció-hatékonyság függvénynek van reflexiós pontja**, amely pont felett a hatékonyság már nem nő, sőt csökken.



12. ábra A költségvetési szervek integrációja és a gazdálkodási jogkörök centralizálása során elérhető hatékonyságváltozás összefüggése (Forrás: saját ábrázolás)

Az általam felrajzolt függvény megjelenésében és hatásában is jelentős hasonlóságot mutat a közgazdaságban jól ismert Laffer-görbével¹¹⁹ (Arthur Laffer közgazdász nevéhez fűződő elmélettel¹²⁰), mivel a centralizáció foka, valamint az adóterhelés növekedése hasonló hatást vált ki az eredményváltozóknál. A két elmélet között általam vont párhuzam igazolja a reflexiós pont meglétét.

5.3.2. A szervezeti összevonásokból eredő adminisztráció-csökkentési lehetőségek

Vizsgálataim szempontjából kiemelkedően fontos területnek tartom, ezért külön foglalkozom a centralizációs problémakörön belül az adminisztráció-csökkentés lehetőségével. A vezetők gyakran a kisebb és hatékonyabb államszervezet kialakításának

¹¹⁹ Paul A. Samuelson – William D. Nordhause: Közgazdaságtan, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2002

¹²⁰ A Laffer-görbe az adókulcs növekedése és az adóbevétel közötti kapcsolatot fejezi ki függvényszerű ábrázolásban. Az adókulcs növekedésével az adóbevétel csak egy bizonyos pontig növelhető, ezt követően az adókulcs további növekedésével az adóbevételek már csökkennek.

elve mentén a szervezeti összevonások vagy másképpen szervezeti integrációs¹²¹ lépésektől várják a legnagyobb hatékonyságbeli növekedési és költségcsökkentési hatásokat. A rendvédelmi szervek területén eddig már többször is történt ilyen szervezeti integráció¹²², melynek során irányítási-, felügyeleti-, vezetési-, szakmai- valamint humán- és gazdasági igazgatási rendszerek szervezeti és tevékenységi integrációja valósult meg. Ilyen esetekben természetesen a vezetői létszámok és az összevont irányító szervezeti egységek összlétszáma csökken. Abban az esetben, ha az integráció során az elérhető legnagyobb mértékű adminisztrációs csökkenést célozzuk meg, szükséges az adminisztrációs egységek úgymint pénzügyi és számviteli elszámolást végző költségvetési szervek számának csökkentése is. A költségvetési gazdálkodás és beszámolás – megfelelően az adófizetők pénzével való szigorúbb elszámolási rend elvének – jelentősebb többletadminisztrációs terhet jelent, amelynek összevonása révén csökkenthetőek ezek a feladatok.

Ennek alapján kritikai észrevételt teszek az integrált rendőrség regionális szinten történő gazdasági rendszerének kialakítására (a szakmai szervezetrendszer felépítésének tükrében), amely jelenleg a fenti elvnek nem felel meg. A kezdeti átalakítási elképzelések helyett a regionális GEI-k jelenleg még külön-külön végzik a hozzájuk sorolt megyei rendőr-főkapitányság előirányzat-gazdálkodási feladatait, számlavezetését, költségvetési beszámoló készítését stb.¹²³, azonban ez a működési mód a feladatok ellátása során nem nevezhető optimálisnak.

A felesleges többletadminisztráció csökkentése tehát megítélésem szerint megkívánja az egy régióban lévő rendőri költségvetési szervek¹²⁴ összevonását – a szakmai működés és kompetencia sértetlensége mellett -, amely biztosítja a pénzügyi és számviteli elszámolási feladatok és egyeztetések csökkentését, különböző elszámolási és kincstári számlák megszüntetését, az adatszolgáltatások egyszerűsödését.

¹²¹ *Az integráció* fogalma általánosságban az egyesülést, beilleszkedést, egyes részek egészé kapcsolódását jelenti.

¹²² 2000. január 1-jével Polgári Vélemény Országos Parancsnokságának és a Tűzoltóság Országos Parancsnokságának összeolvasása Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósággá

2008. január 1-jétől a Rendőrség és a Határőrség integrációja

¹²³ Faggyas Zoltán Dr.: A logisztikai támogatás elvei, módszerei és rendőrségi gyakorlata, RTF Rendvédelmi Füzetek 2009. 3. szám, 26-51. oldal

¹²⁴ Ez jellemzően a vidéki régiókra lehet modellértékű javaslat (3 megye = 1 régió elv), a budapesti székhelyű rendőri szervek esetén más rendezőelvek is számításba jöhetnek.

Az ilyen típusú átalakítást Magyarország uniós csatlakozásával egyidejűleg kialakított vám- és pénzügyőri szervezeteknél már alkalmazták, igaz ott a teljes központosítás mentén¹²⁵ kialakított működési rendben fedeztek fel zavarokat, így a teljes centralizációs elvet némiképp feladva a régióknál kialakított gazdasági területek végzik a leadott előirányzatok (személyi juttatás és járulékok teljes centralizációja fennmaradt) kezelését és beszámolását. Az egyéb közép fokú szervek¹²⁶ integrálása és a gazdasági területeik összevonása az elmúlt időszakban is gyakran alkalmazott adminisztráció- és költségcsökkentési lehetőség volt, azonban további integrációs tartalékokat látok a rendszerben az informatikával foglalkozó vám- és pénzügyőri szervezetek¹²⁷ egy telephelyre történő összeköltöztetése után (várhatóan 2011-től).

5.4. A rendvédelmi szervek informatikai feladatainak ellátására kidolgozott korszerűsítési javaslatok

Az elmúlt 10 évben a rendvédelmi szervek informatikai kiadásai az informatikai fejlődést követve lényegesen megnövekedtek. Mára a rendvédelem területén is egyre inkább igaz az a közkezdvelt állítás, hogy teljes mértékben IT¹²⁸ által vezérelt „iparaggá” vált. Valóban a szakmai feladatok (bűnüldözés, vám és jövedéki feladatok, rendészeti tevékenységek, nyilvántartások stb.), valamint a funkcionális feladatok (pénzügy-számvitel, humánpolitika, igazgatás stb.) megkövetelik a modern informatikai támogatást.

Az informatikai feladatok összefüggéseit a továbbiakban két különálló csoportba szedve kívánom feltárni:

1. informatikai üzemeltetési feladatok;
2. informatikai fejlesztési (tervezési-programozási) feladatok.

Az informatika fejlődésére a rendvédelmi szervek különböző mértékben adtak válaszokat, azonban mind a Rendőrségnél (korábban a Határőrségnél), a Vám- és Pénzügyőrségnél, a Katasztrófavédelemnél, a Büntetés-végrehajtási szervezetnél, mind kormányzati szinten egyetértés mutatkozik az elektronikus kormányzati lehetőségek széleskörű alkalmazására,

¹²⁵ VP Pénzügyi és Számviteli Központjának megalakítása, majd egyes feladatok közép fokú szervekhez történő visszaszervezésével a VP Gazdasági Központjának kialakulása

¹²⁶ Pl. VP Szociális, Egészségügyi és Kulturális Központjának kialakítása

¹²⁷ VP Informatikai Üzemeltetési Központ és VP Rendszerfejlesztő Központ

¹²⁸ Information Technology

a digitális vezetélmélet megvalósulására (e-rendvédelem¹²⁹), valamint az interoperábilis¹³⁰ szervezeti működésmód kialakítására.

A rendvédelmi szervezeteknél az informatikai feladatok ellátására kialakult szervezeti egységek, azok feladata és az alkalmazott gyakorlat lényegi különbségeket mutatnak. Megfigyelhető a centralizáció, a decentralizáció, valamint az outsourcing megoldások is mind az informatikai üzemeltetésben, mind a fejlesztési feladatoknál.

A következőben elemezve a sokrétű megoldásokat a következő problémaköröket azonosítottam, amelyre a következő modellértékű korszerűsítési javaslatokat teszem:

- A helyi szinten üzemelő személyi számítógépek, és a lokálisan használt alkalmazások (Microsoft termékek, szakrendszerek használata stb.) a területi szerveknél saját állományú azonnal beavatkozó rendszergazdák fenntartását követelik meg. A szakterület szakmai irányítása centralizálható, azonban a helyszíni sürgős reagálás fenntartása miatt decentralizált elhelyezkedést igényel.
- A több helyen felállított szerverpark és a szakrendszerek osztott (pl. regionális) üzemeltetése számomra nem tűnik optimálisnak, nem hatékony működési modell a XXI. századi információ technológiai lehetőségek ismeretében. A virtualizált szerverpark és a centralizált géptermek kialakítása az üzemeltetési kérdések teljes újragondolását jelentik, amely a rendvédelmi szervek országos szintű központosítása mellett, magasabb szintű fejezeti, vagy kormányzati centralizációs lehetőségeket is biztosíthat, amellyel hatékonyabb és költségtakarékosabb működés érhető el.
- Az informatikai rendszerek fejlesztése során az intézményenként önállóan tartósan működtetett fejlesztői-programozói kapacitás fenntartását hosszabb távon nem tartom költségtakarékos modellnek. Ebben az esetben a piacról megvásárolt (outsourcing) teljesítményszemléletű szakértelem beszerzése a fejlesztések nem egyenletes és sztochasztikus tulajdonságai miatt optimálisabb megoldást nyújthatnak.

¹²⁹ Dr. Zsigovits László: A Határőrség bevetés irányítása (e-rendvédelem kialakítása), Hadmérnök 2006. különszám

¹³⁰ Interoperabilitás: Magyarul együttműködésnek fordítható kifejezés. Az informatikában a különböző információ-rendszerek együttműködését jelenti. (forrás: www.fogalomtar.eski.hu)

Mindezen javasolt modellnek, (ahol az informatika területein egyszerre jelenik meg a központosítás, a decentralizáció és az outsourcing) természetesen van működő gyakorlata hazai költségvetési szerveknél, és létezik eredményes és jól működő ellentétes megoldás is¹³¹. Mégis azon az állásponton vagyok, hogy hosszabb távon – pl. dömpingszerű fejlesztési feladatok csökkenésekor – a terület átszervezésére lesz szükség, és hatékonyabb – akár az itt vázolt – működési modellek felállítására kell törekedni.

Az is látható, hogy egy centralizált informatikai üzemeltetés egyszeri kialakítása (gépteremépítés, szerver virtualizáció stb.) akár jelentős kezdeti beruházásokat is megkövetelhet, azonban a működési költségek csökkentése révén (alkalmazások konszolidációja, licenzek összevonása stb.) beruházás-gazdaságossági számítások végezhetőek, amely során alátámaszthatóak az ilyen racionalizációs kezdeményezések.

5.5. A közösségi fejlesztési források abszorpciós képességének növelésére kidolgozott modell

Egy költségvetési szerv abszorpciós képessége alatt a normál lehetőségein kívüli erőforrások vonzására és megkötésére való alkalmasságot, lehetőséget értem. Egy rendvédelmi szervet abszorpciós képessége teszi alkalmassá arra, hogy számára külső erőforrások birtokosai által támasztott elvárásoknak megfeleljen, és ezzel további forrásokhoz jusson.

Az értekezésemben feltártam, hogy a rendvédelmi szervek központi támogatásból származó fejlesztési forrásai az elmúlt 8-10 év során szinte teljesen elapadtak. Az úgynevezett kormányzati beruházások előirányzatának aránya 2008. évre – amelyből korábban jelentős közbiztonsági és egyéb rendvédelmi beruházások, fejlesztések valósultak meg – a kiinduló időszak forrásának 1%-a alá csökkent (lásd 2. számú melléklet). Azonban az uniós majd a schengeni csatlakozásunk következtében jelentős mértékű új források nyíltak meg a rendvédelmi szervek számára.

Az egyes közösség által preferált területek (határőrizet, határforgalom ellenőrzés, nemzetközi bűnügyi együttműködés, mélységi ellenőrzések, vámigazgatás stb.) már az elmúlt években hozzájuthattak különböző alapokból (Schengen Alap, Külső Határok Alap

¹³¹ Pl. Vám- és Pénzügyőrség Rendszerfejlesztő Központ

stb.) származó fejlesztési lehetőségekhez, azonban további lehívható források állnak rendelkezésre.

Megítélésem szerint történelmi esély van a költségvetési szerveknek az Európai Unió által a jelenleg hatályban levő költségvetéséből, a 2007-2013-ig terjedő programozási időszakban Magyarország részére rendelkezésre álló közel 8 ezer milliárd forintból jelentős hányadot fejlesztési forrásként felhasználni.

Ezen összegből a rendvédelem is kiveheti a részét, amely azonban a hatályos eljárásrendek szerint (pályáztatás, támogatási döntés, szigorú elszámolás) nagymértékű adminisztrációs terheket jelentő, hosszadalmas és bonyolult feladatként jelentkezik. Az uniós forrásokból finanszírozott projektek esetében olyan új keletű problémák is jelentkeznek, hogy a szakmai és funkcionális szerveknek projektszervezetbe tömörülve sokszor a napi munkavégzés mellett kell a közigazgatásban még rendszeridegen munkavégzési módszertan szerint többletfeladatokat vállalni, speciális elszámolásrendben, a normál szabályrendszerrel eltérő pénzügyi és számviteli feladatokat teljesíteni és folyamatos külső monitoring és ellenőrző szerveket kiszolgálni.

Gyakran

- a többlet adminisztrációs terhek,
- az Unió által – joggal elvárt – 5 éves üzemben tartási (üzemeltetési) garanciavállalási kötelezettség, valamint
- a hosszú átfutási idő (előkészítő munkálatok, pályáztatás, támogatási szerződéskötési szakasz, beszerzési eljárások lebonyolítása, megvalósítási szakasz, elszámolás, ellenőrzés, üzemeltetés)

elrejtik a költségvetési szerveket a közösségi források megszerzésétől, és a pkk-szindróma során leírt várakozásokra alapozva „könnyebben” kezelhető hazai források megszerzését preferálják.

Továbbra is azt vallom, hogy az említett többletadminisztrációs teher ellenére a közösségi források költségvetési szervek általi lehívása kiemelt prioritású feladat. Ezt a minősítésem két kiemelendő okkal indokolom. Egyrészt a fokozódó fejlesztési forráshiányt ezen az úton komolyan enyhíteni lehet, másrészt a kormányzati megrendelések az ország gazdasági fejlődéséhez pozitív externális hatásként nagymértékben hozzájárulnak.

Itt említem meg azon a 2. fejezetben már elemzett kritikai észrevételemet, hogy a nemzetközi források felhasználásakor a költségvetési korlátok puhulása figyelhető meg. A feladatokhoz kapcsolódó új beruházások és fejlesztések terén a források látótérbe kerülésekor a szakmai szervezetek kiemelkedő kreativitást mutatnak, és gyakran felesleges vagy az optimálisnál nagyobb mértékű beszerzésekre kerülhet sor, amely járulékos költségeinek biztosítása a későbbiekben okoz finanszírozási problémákat.

Az uniós fejlesztések (legyenek azok informatikai tárgyúak, építés-beruházásokat vagy szakrendszer fejlesztéseket érintőek) projektgazdai¹³² szerepkörének ellátására két kézenfekvő megoldás mutatkozik:

1. A feladat ellátása a költségvetési szerven belül létrehozott szervezeti egységgel saját intézményi fennhatóság mellett történik.
2. A feladat végrehajtása kihelyezett (outsourcing) tevékenységként is biztosítható.

Az utóbbi esetben ez végezhető egy erre kijelölt – várhatóan ugyanazon fejezethez tartozó – költségvetési szerv feladatkörébe utalva, vagy piaci vállalkozástól megrendelve. A projektgazda, mint megrendelő lép fel a fejlesztés megvalósításának szakaszaiban, és az államháztartáson belüli források fogadása és elszámolása mellett ő a keletkező állami vagyons első körben történő átvevője és vagyongazdálkodója is. Ennek következtében állítom, hogy a projektgazdai szerepkörre a közszolgáltató költségvetési szervei modell alkalmazása az optimális megoldás. A szakmai feladatban érintett szervezetek státusza is rendezett, hiszen a fejlesztés végfelhasználójaként, befogadó intézményként van jelen a folyamatban, sőt a megrendelői oldalon akár a projektgazda konzorciumvezetői feladatköre mellett teljes jogú konzorciumi tagként is működhet.

Az utóbbi modell erősségét az adja, hogy csak az adminisztrációs, projektmenedzsmenti feladatok terheit veszi le a szakmai – gyakran közhatalmi tevékenységet ellátó – szervezetekről. A kiszervezés fontosságát az is mutatja, hogy a közigazgatásban jelenleg

¹³² 255/2006. (XII. 8.) a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló Korm. rendelet szerinti definíció:

2. § (1) bek

p) projektgazda: minden projekt esetében

pa) egy önálló fejlesztés megvalósítója, vagy

pb) egy közvetett támogatás lebonyolítója, vagy

pc) egy pénzügyi eszköz lebonyolítója;

nincs meg az a tudás, ami a projektek kivitelezéséhez kell, ráadásul az állandóan változó erőforrásigénnyel – a létszámok és a likvid források rugalmas alakítása terén – a hagyományos közigazgatási rendszer nem tud lépést tartani. A projektek számosságát és bizonytalanságát tekintve nem is hatékony minden intézménynél ilyen jellegű, hosszú távú kapacitás kiépítése, hanem a centralizált, feladatkörben jól körülhatárolt tudás „belső” szolgáltatásként történő nyújtása lehet a mintaszerű modell.

Az első ilyen jellegű megalapított költségvetési szervek között találjuk a PM Informatikai Szolgáltató Központot, amely elsősorban a PM irányítása alá tartozó közigazgatási és rendvédelmi szervek részére (Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, Magyar Államkincstár, Vám- és Pénzügyőrség), de konzorcium vezetőként több fejezetet is érintő, összkormányzati projektek esetén is hatékonyan és eredményesen nyújt ilyen jellegű projektgazdai szolgáltatásokat.

5.6. Következtetések

Áttekintettem, hogy mely területeken lehet és kell változtatni a rendvédelmi szervek gazdálkodásának korszerűsítése érdekében, ezek megítélésem szerint a következők:

- Irányító tervezési és controlling tevékenység erősítése;
- Centralizálható tevékenységek felkutatása;
- Kihelyezhető funkcionális tevékenységek (outsourcing) lehetőségének vizsgálata;
- Szervezeti integrációs lehetőségek elemzése;
- Rendvédelmi informatikai feladatok ellátásának újszerű megszervezése;
- Közösségi (Európai Unió) források felhasználására irányuló tevékenységek megszervezése.

A pénzügyi kormányzat által jelenleg alkalmazott bázisszemplétes költségvetés tervezés leegyszerűsített gyakorlata álláspontom szerint nehezíti a következetes intézményi gazdálkodást és annak számon kérhetőségét. Ennek erősítése és pontosítása jelentős előrelépést hozhat a puha költségvetési korlát keményítése, ezzel a hatékonyabb gazdálkodás megteremtése érdekében.

A költségvetés végrehajtási folyamatát a fejezetgazdák (miniszterek) rendszeres beszámoltatáson keresztül kísérik figyelemmel, amelynek igénye az utóbbi években egyre erősödik. Ehhez kapcsolódik annak az ismerete iránti igény, hogy a különféle szakmai feladatok és rendelkezésre álló pénzek milyen viszonyban állnak egymással. Mindezek következtében az igényelt és szükséges változtatások iránya – a korszerű logisztikai szemlélet és gondolkodásmód elterjedése mellett – a **controlling megoldások** felé terelődik.

A **gazdasági adminisztráció csökkentése** terén véleményem szerint csak összkormányzati szinten tett egységes intézkedésekkel lehet eredményeket elérni. Vagyis a rendvédelmi szerveknél is a negyedik fejezetben leírt, központilag bevezetésre kerülő integrált informatikai rendszer (Költségvetési Gazdálkodási Rendszer) hozhatja meg a kívánt hatást.

Úgy vélem, hogy a szakmai területeken sok helyen érvényesíthető a decentralizációs rendező elv, azonban a **gazdálkodás és az informatika területén szigorú centralizáció valósítható** meg. Az említett két elv tehát egy időben megjelenhet az intézményi működésben, anélkül hogy hatékonyságromlás következne be.

Igazoltam, hogy a gazdálkodási feladatok hatékonyabban történő megosztása során a centralizáció és annak megjelenési formái jelentős lehetőségeket hordoz a rendvédelmi szervek feladatainak megszervezésében.

Azonban bebizonyítottam azt is, hogy a centralizációs lépések meghozatalakor egy tevékenység maradéktalan és gyors ellátása egy centralizációs szint felett már sérülhet. Gyakorlatban felmerült probléma, hogy egy kiemelt tevékenység teljes körű országos centralizálása valójában sokkal több problémát vet fel, mint amekkora megtakarítás elérhető. Továbbá látható az is, hogy egy méret felett a feladatok sűrűsége a felelős vezetőknél átláthatatlanságot okozhat, valamint a beszerzési területen már nagyobb árkedvezmény sem érhető el.

Ennek megfelelően azt állítom, hogy a költségvetési szervek gazdasági területére eső feladatok növekedése során elérhető méretgazdaságossági előnyök csak egy szintig

jelentkeznek, azaz **a centralizáció-hatékonyság függvénynek van reflexiós pontja**, amely elérése után további centralizációs törekvések már nem támogathatóak.

Korunkban – az információs társadalom korszakában – az e-technológiák (elektronikus) előretörésének lehetünk tanúi, a mindennapi életben tapasztaljuk az e-kormányzat, e-közigazgatás, e-kereskedelem, e-learning megnyilvánulását. A rendvédelmi szervek is ebben a közegben tevékenykednek, ennél fogva nekik is követniük kell a fejlődési trendet, ki kell alakítaniuk az e-rendvédelem eszmeiségét, infrastruktúráját és technológiáját. A folyamatokat digitális alapokra kell helyezni, előtérbe kerülnek a mobil megoldások, a térinformatika, az informatikai biztonságot növelő többretegű architektúra, a vékony kliens technológia. Ez pedig csak egyféleképpen biztosítható, ha a feladatok hatékonyabban, új szervezeti modellben vannak megszervezve, természetesen az ehhez kapcsolódó felelőségi viszonyok pedig egyértelműen vannak szabályozva.

Ennek megfelelően két szervezatkorszerűsítési elméleti működési modellt dolgoztam ki, amelynek egyes elemei a központi költségvetési szerveknél már megtalálhatóak, azonban célom volt ezen gyakorlatokból egy általánosítható, hosszabb távon is finanszírozható, költséghatékony megoldást összeállítani.

Az egyik ilyen modellt a rendvédelmi szervek **informatikai feladatainak ellátására** dolgoztam ki. A másikat pedig az informatikai fejlesztések forráshiányának problematikájából kiindulva, ezt általánosítva **az uniós (nemzetközi) fejlesztési források megszerzésének és hatékony felhasználásának szervezeti modelljeként** mutatom be. Ez a modell az ország és így a rendvédelmi szervek fejlesztési forrásokra vonatkozó abszorpciós képességének erősítését szolgálja.

A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE

Összegzett következtetések

A bázisszemléletű módszertan szerint készülő költségvetés során kialakult magyarországi kormányzati tervezési gyakorlat – amely szinte kizárólag csak a keretszám leosztásokon és lebontáson alapul – nem veszi figyelembe a valódi szükségleteket. Értekezésemben adatokkal alátámasztottan igazoltam, hogy az ezredforduló óta napjainkig eltelt időszak jellemzője, hogy a feladatokhoz viszonyítva a költségvetés változatlanul alultervezett. Nem történt kardinális változás a pénzügyi tervezés rendszerében, így a költségvetési támogatás tartósan elmarad a változatlan felépítésű és működésű szervezetek tényleges szükségleteitől. Ennek következtében a rendvédelmi szervek a költségvetési évek indulásakor rendszerint előre látható nagyságú, önálló intézkedésekkel az adott évben nem kezelhető volumenű forráshiánnyal indulnak. Az ilyen mértékű bázishiány **jelentősen korlátozza a vezetői felelősség számon kérhetőségét** az államháztartási jogszabályokban előírt költségvetési gazdálkodási feladatok tekintetében, és esélyt sem ad a saját hatáskörben megoldható problémák kreatív módon történő kezelésére. Az évközi póttámogatások megszerzésére kialakult várakozások pedig rontják a működési hatékonyságot. Továbbá az igényelt források alátámasztására és jogosságának megítélésére a támogatásokról fejezeti hatáskörben döntő szervezeteknél idő és az adatfeldolgozásokhoz szükséges erőforrások hiányában nem keletkezik elegendő információ. Mindezek együtt a hatékonyság és a gazdaságosság alapelvei ellen hatnak.

Kutatásaim során bebizonyosodott, hogy ilyen esetekben a helyzet bemutatásával és a felelősség korai áthárításával az irányító minisztériumon keresztül a Kormány évközi – akár többszöri – beavatkozásával teljesíthetők csak a gazdálkodási kötelezettségek.

A gazdálkodási fegyelem folyamatos sérülése és az előre tervezhető adósságállomány felhalmozása **a kormányzati szándékok érvényesülése ellen hatnak**, és az **intézményi költségvetési korlátok felpuhulását okozták**. Ezzel igazoltam, hogy a rendvédelmi szerveknél is létezik a közgazdasági szakirodalom több területén is feltűnő, **pkk-szindróma** néven említett jelenség.

Bebizonyítottam, hogy a rendvédelmi szerveket érintően az irányító minisztérium és a pénzügyi kormányzat, mint támogató szervezet folyamatos kimentést végez annak érdekében, hogy a változatlan működés fennmaradjon, és ezek a **várakozások** káros hatást fejtenek ki a vezetők gondolkodásmódjára.

Megállapítottam, hogy a rendvédelmi szervek póttámogatásainak és kimentéseinek főbb motivációi sem különböznek számottevően a szakirodalomban szereplő, más területeken előforduló okoktól. Megítélésem szerint szerepet játszik egyrészt a parlamenti képviselők és a kormányzat politikai motiváltsága (népszerűség, politikai befolyás növelése és újraválasztási esélyek javítása), a presztízs szempontok (miszerint a Magyar Köztársaság rendjének védelméért felelős szervezetek nem görgethetnek tartósan adósságállományt maguk előtt), valamint externális tovagyrúzó hatások (létszámcsökkentésből eredő állami transzferek növekedése, bűnözési helyzetkép romlása stb.) elkerülése.

Arra a következtetésre jutottam, hogy az intézményi költségvetési korlátok ilyen mértékű felpuhulása ellen megoldást jelenthet:

- *felelős költségvetés tervezés során megfelelően alátámasztott költségvetési előirányzatok biztosítása,*
- *rendvédelmi szervek vezetői gazdálkodási felelősségének következetes betartatása, és*
- *folyamatos fejezeti controlling és monitoring funkciók erősítése.*

Feltártam és rendszereztem **a gazdálkodási kihívások összefüggéseit a rendvédelmi szerveknél**, amely során két csoportba soroltam ezen, gazdálkodást befolyásoló hatásokat.

1. Általánosan jelentkező kihívások:

- a rendvédelmi stratégiai feladatok megvalósításához szükséges pénzügyi eszközök elmaradása;
- a költségvetés belső arányainak eltolódásából eredő finanszírozhatósági problémák;
- a személyi állomány jövedelmi viszonyaira ható külső erők kezelése;
- a közösségi forrásokból finanszírozott beruházások üzemeltetési költségeinek biztosítása;
- vagyongazdálkodási kötelezettségek teljesítése;

2. Specifikus (jelen esetben a Rendőrségnél, a Vám- és Pénzügyőrségnél jelentkező) kihívások:

- az integrált rendőrségi szervezetben az országos irányítású regionális gazdálkodási szervezet működtetése;
- a Rendőrségen belül az integráció során kialakult technikai fejlettségi deficit felszámolása;
- a Vám- és Pénzügyőrség hatáskörének több ütemben történő bővítése során megjelenő gazdálkodási kihívások;
- a Vám- és Pénzügyőrség törvényi szinten szabályozott speciális gazdálkodási sajátosságából eredő lehetőségek és veszélyek kezelése.

A gyakorlatban alkalmazott módszer, hogy a gazdálkodási területen az infokommunikációs eszközök, a hatékonyabban szervezett és modern informatikai alkalmazások támogatása mellett, valamint képzettebb munkaerő alkalmazásával feladatmaradás nélkül is **létszám-megtakarítás érhető el**, amely az alapfeladatok irányába történő arányeltolódás egy lehetséges alternatívája. Azonban a funkcionális (főleg a gazdasági területen) foglalkoztatott létszám csökkentésének egyik legnagyobb korlátja a költségvetési források elköltésének szigorú és bürokratikus szabályrendszere. Az adóbevételek társadalom kiemelt figyelmével történő felhasználása az átlagosnál nagyobb adminisztrációval, magasabb dokumentáltsággal, valamint erősebb belső és külső ellenőrzéssel jár együtt. Az említett alapelv teljesítése és kiszolgálása megköveteli a gazdasági területen foglalkoztatottak optimálisnál magasabb számának fenntartását. Ennek megfelelően az intézményeket ellenőrző szervezetek folyamatos intézményi jelenléte **jelentős és tartós létszámlekkötést jelent**, amelyet a gazdasági szervezet átalakításánál számításba kell venni.

Álláspontom szerint reális elvárás az, hogy **a rendvédelmi szervezeteknek is részt kell vállalni az államszervezet átalakításában**, azonban az állam újraosztó szerepének csökkentésével **egyenes arányban ez nem végrehajtható**. Bebizonyítottam, hogy a teljes közigazgatási szektoron belül a rendvédelmi kiadások csökkentésében a magyarországi kormányzati erőknél a mozgástere rendkívül kicsi, amelyet összefüggéseiben a politikai kockázatvállalás és a biztosítandó erőforrások közötti függvénnyel szemléltettem.

Az elmúlt időszakban elfogadott **reformértékű szabályozási változásoknak** a költségvetési szervek működésére gyakorolt hatása a jövőben pozitívan fog jelentkezni. Egyrészt az irányító szervek szabályok erősítése, másrészt a gazdálkodási szabályok átalakítása következtében. Megítélésem szerint a következő időszakban célszerű kihasználni a rendvédelmi szervek területi egységeinek a jogállási besorolásánál a törvényből eredő lehetőségeket (pl. közszolgáltató szervek besorolás alkalmazásával).

Igazoltam, hogy a reformok döntéstámogatásának problematikája is nagyrészt a szereplők között fennálló **információs aszimmetriára** vezethető vissza. Ebben a környezetben a kormányzat információhiánya a gazdálkodásirányítási rendszerek és a döntéstámogató vezetői információs rendszerek hiányára vezethető vissza.

Bizonyítottam, hogy a fejezeti szinten bevezetett gazdálkodást támogató integrált rendszerekből elérhető hatékonyságnövekedés csak egy első lépése lehet egy jó irányba indult folyamatnak, azonban a rendszerbevezetésekkel párhuzamosan a gazdasági területen a várt létszámcsökkenés nem valósítható meg. Ennek oka, hogy létszám megtakarítást csak a **gazdasági adminisztráció csökkentésére tett kormányzati központi intézkedésekkel lehet elérni**. Ennek folyamatként a rendvédelmi szerveknél is az értekezésemben leírt Költségvetési Gazdálkodási Rendszer bevezetése hozhatja meg azt a kedvező hatást, amely már az információk széleskörű megosztására és elérésére alapozott vezetői információkat szolgáltat, az adminisztrációs terhek csökkenése mellett.

Az információs aszimmetria csökkentésében kiemelkedő szerepe van a számviteli információs rendszer fejlesztésének. Azonban a számviteli adatok gyűjtése az irányító szerveknél szakmai tapasztalatom szerint nem ad elegendő információt az információs aszimmetria feloldására, kizárólag ezen adatokból nem lehet megfelelő következtetéseket levonni, döntéseket hozni. Ezért szükség van integrált gazdálkodásirányítási rendszerből kinyerhető, teljes körű adatokra épülő – általam bemutatott, jelenleg a megvalósítás kezdeti fázisában lévő – vezetői információs és döntéstámogató rendszer kialakítására is. Ezt részletesen a **Költségvetés Gazdálkodási Rendszer bevezetése** részben fejtettem ki.

Megítélésem szerint a szakmai területeken sok helyen érvényesíthető a decentralizációs rendező elv, azonban a **gazdálkodás és az informatika területén szigorú centralizáció**

megvalósítása indokolt. Az említett két elv egy időben megjelenhet az intézményi működésben, anélkül, hogy hatékonyságmromlás következne be.

A szűkülő pénzügyi erőforrások szükségszerűen az országos hálózattal rendelkező költségvetési szervek ellátórendszereinek részleges vagy teljes **centralizációjához** vezetnek. Ez a gyakorlatban a döntési pontok (pl. kötelezettségvállalási jogkörök) csökkentését, az elosztandó erőforrások centrumokba történő összevonását jelenti, amely szervezeti integrációs lépésekkel jár együtt. A szervezeti integrációtól az erőforrások centralizációja mellett nagymértékű adminisztrációs tehercsökkentést is elvárunk, hiszen a vezető-irányító szervezeti egységek és a funkcionális területek összevonása középtávon realizálható költségcsökkenést eredményez, ezzel hatékonyabb működési forma kialakítását segítheti elő.

Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy a centralizációs és integrációs lépésekből eredő hatékonyságnövekedés nem áll egyenes arányban egymással, azaz a két tényező közötti kapcsolat nem írható le folyamatosan emelkedő függvénnyel. Több tényező együttes hatásának eredőjeként létezik egy olyan pont, ahol a növekvő centralizáció már hatékonyságmromlással jár együtt. **Ez a pont a függvény elméleti reflexió pontja**, amelynek számítását a különlegesen sok befolyásoló egyedi tényező miatt csak becsülni lehet. A döntéshozóknak az ilyen centralizációs lépések meghozatala előtt vizsgálni szükséges az elérhető pozitív hatások (erősségek, lehetőségek) és negatív hatások (gyengeségek, veszélyek) együttes eredőjét.

Kidolgoztam a rendvédelmi szervek informatikai feladatainak ellátására egy hosszú távon is költséghatékony szervezetkorszerűsítési modellt, amely szerint:

1. A rendvédelmi szervek informatikai szakterületének **informatikai üzemeltetéssel** foglalkozó részének megszervezésekor a biztonsági és a költség-hatékonysági szempontok figyelembevételével mellett a következő alapelveket célszerű követni:
 - **A nem központi szerverpark (munkaállomások, lokális szerverek) és a helyi szinten futó alkalmazások** informatikai üzemeltetésének vállalozási tevékenységbe adása (kiszervezése) nem célszerű, azaz a folyamatos szolgáltatást ellátó belső szervezeti egységként közvetlenül a területi rendvédelmi szervvel

jogviszonyban lévő munkavállalókkal (hivatásos, közalkalmazott) javasolt ellátni.

- A **központi szerverpark és a központosítottan futó alkalmazások (szakrendszerek)** informatikai üzemeltetésekor is saját erőforrás alkalmazását javaslom, azzal a különbséggel, hogy a tevékenység országos szinten (rendvédelmi szerv központi szintjén) történő működése esetén érdemes megvizsgálni az egyazon minisztériumi irányítás alatt álló hasonló szervezetek közös üzemeltetésének lehetőségét is. Ezen tevékenység **fejezeti szintre centralizálásával** jelentős erőforrás megtakarításra kerülhet sor. A szervezeti centralizációval javul a magas szintű szakismereteket igénylő tevékenységek humánerőforrás-igényeinek kielégítése, a szaktudás intézményesülésének feltételrendszere.
2. A rendvédelmi szervek informatikai szakterülete **rendszerfejlesztéssel** foglalkozó részének megszervezésekor a biztonsági és a költség-hatékonysági szempontok figyelembe vétele mellett a következő alapelveket célszerű követni:
- A rendvédelmi szerveken belül **jelentős fejlesztői, programozói kapacitás** tartós fenntartását nem tartom ideális modellnek, ezt a tevékenységet az igények felmerülésekor, szigorú kontroll mellett vagy a piacról, vagy centralizált IT fejlesztésekre szakosodott közszolgáltató költségvetési szervektől célszerű biztosítani. Ezen **outsourcing tevékenység** bár növeli a külső kiszolgáltatottságot, de csökkenti a sokszor láthatatlan és ugyanakkora problémát okozó belső függést.
 - A külső kiszolgáltatottság ellentételezésére a rendvédelmi szerveken belül célszerű létrehozni egy centralizált magas szakmai és szervezői ismeretekkel **rendelkező igazgatás- és rendszerszervezői területet**, amely belső szervezeti egységként egyrészt a fejlesztési igények megfogalmazásában, a rendszertervezői és programozói (kódolói) kapacitás beszerzésében, másrészt az elkészült termékek átvételében, üzembe állításában képviseli a megrendelő rendvédelmi szervet.

Végezetül bemutattam **az uniós (nemzetközi) fejlesztési források megszerzésének és hatékony felhasználásának egy működő szervezeti modelljét**, amely az ország és ezen

belül a rendvédelmi szervek számára megnyíló fejlesztési források abszorpciós képességének erősítését szolgálja.

Új tudományos eredmények

1. Feltártam, hogy a költségvetés tervezés anomáliái következtében kialakuló bázishány **meggátolja a vezetők gazdálkodással összefüggő felelősségének számon kérhetőségét**, és ellehetetleníti a saját hatáskörben megoldható problémák kezelését, amelyek az **intézményi költségvetési korlátok felpuhulását okozzák**.
2. Igazoltam, hogy a költségvetési szervek gazdasági területén a centralizációs és integrációs lépésekből elérhető méretgazdaságossági előnyök csak egy előre meghatározható szintig jelentkeznek, azaz több tényező együttes hatásának eredőjeként létezik egy olyan pont, ahol a növekvő centralizáció már hatékonyságromlással jár együtt. **Ez a pont a függvény elméleti reflexiós pontja**.
3. Bizonyítottam, hogy az intézményi, illetve fejezeti szinten bevezetett, a gazdálkodási folyamatokat támogató integrált informatikai rendszerekkel hatékonyságnövekedés érhető el, azonban elvárható létszám megtakarítást a **gazdasági adminisztráció csökkentésére tett központi kormányzati intézkedések nélkül nem lehet elérni**. A rendvédelmi szerveknél jelen lévő, a **pkk-szindrómát előidéző információs aszimmetria feloldható** egy egységes, a kincstári folyamatokkal integrált vezetői információkat szolgáltató központi rendszer alkalmazásával.
4. Kidolgoztam a **rendvédelmi informatikai feladatok (üzemeltetés és fejlesztés)** vonatkozásában egy olyan modellt, amely ajánlást ad a centralizált és decentralizált IT üzemeltetési feladatok megosztására, rendvédelmi szerveken túlmutató fejezeti szintű, a virtualizációs technológiára alapozott szerverpark és közös üzemeltetés kialakítására, valamint outsourcing megoldások alkalmazására.

Javaslatok, ajánlások

1. A rendvédelmi szerveket irányító minisztériumoknál erős controlling terület felállítását javaslom annak érdekében, hogy a felpuhult költségvetési korlátos szervezetek évközi költségvetési igényeinek megítélésekor fennálló információs aszimmetria tompítható legyen.
2. A funkcionális területeken megvalósítandó centralizációs elképzelések és intézkedések előtt, a gazdasági területen szolgálatot teljesítő állományi létszám meghatározásához javaslom figyelembe venni, hogy ellenőrző szervezetek folyamatos intézményi jelenléte jelentős és tartós létszámlekkötést jelent.
3. A rendvédelmi szakma művelői számára megfontolásra ajánlom a feladatok jogszabályi meghatározásainak és szakmai eljárásrendjeinek gazdaságossági és hatékonysági követelmények szerinti felülvizsgálatát annak érdekében, hogy minden szinten ismertek legyenek az egyes szakmai döntések költségvonzatai. Ennek alapján az egyes alkalmazandó technológiák és technikák közötti választási lehetőség, mint döntési pontok kerüljenek be a belső eljárási szabályokba.
4. Javaslom a döntéshozóknak, hogy a hatékonyságnövelés és költségcsökkentés érdekében tett centralizációs lépések meghozatala előtt vizsgálják meg az elérhető pozitív hatások (erősségek, lehetőségek) és negatív hatások (gyengeségek, veszélyek) együttes eredőjét annak érdekében, hogy az általam bemutatott centralizáció-hatékonyság görbe reflexiók pontja utáni rész elkerülhető legyen.
5. Javaslom a kormányzat által megindított Költségvetési Gazdálkodási Rendszer bevezetését és kibővítését az irányító minisztériumok és alárendelt szerveik oldaláról is támogatni, annak érdekében, hogy a költségvetési szerveket várhatóan érintő pozitív hatások előnyeit kihasználhassák (pl. költségvetési adminisztráció egyszerűsítése, elektronikus ügyintézés kialakítása, centralizált ASP alapú informatikai üzemeltetés stb.).
6. A rendvédelmi szervek informatikai feladatainak ellátására kidolgozott szervezeti modell alkalmazását ajánlom megfontolni a döntéshozóknak olyan szemszögből, hogy más országos hatáskörű költségvetési szervekre történő adaptálásra is alkalmas lehet.
7. A közösségi források megszerzésére és felhasználására kidolgozott pénzügyminisztériumi példaértékű szervezeti megoldást ajánlom más tárcák vezetői számára.

BEFEJEZÉS

Az elmúlt évek alatt a rendvédelmi szervek a költségvetési gazdálkodás szempontjából jelentős nehézségeken és megpróbáltatásokon mentek keresztül. A költségvetési esztendőket alultervezett költségvetési forrásokkal indítva folyamatosan növekvő és nehezedő szakmai feladatok és kormányzati elvárások mellett mindvégig szembenéztek a maguk előtt görgetett adósságállományokkal, vagyonfelelési és vagyonpusztulási kényszerhelyzetekkel és folyamatos takarékosági intézkedéscsomagokkal. Mégsem mondható el, hogy egyedül meg tudtak birkózni a gazdálkodásukban megjelenő sorozatosan visszatérő, vagy újszerű kihívásokkal. Az irányító minisztériumok felelőssége a gazdálkodási nehézségek kialakulásában és azok kezelésében az elmúlt időszakra vetítve megoszlik az általuk irányított rendvédelmi szervekével.

A rendvédelmi szervek és az irányító minisztériumok feladatellátásuk során költség-hatékony megvalósításokra törekedtek, folyamatosan vizsgálták/ják a költségek ésszerű csökkentésének lehetőségeit, a szervezeti centralizáció és integráció alkalmazását, valamint az ezekhez kapcsolódó szervezetkorszerűsítési lépéseket.

Kutatásommal ehhez a folyamathoz kívántam hozzájárulni. Az eredmények hasznosíthatósága érdekében arra törekedtem, hogy a felállított hipotéziseket a lehető legteljesebb mértékben igazoljam. A kutatómunkámat az előttem ebben a témakörben már fokozatott szerzett szakemberek munkája folytatásának tekintem, de nem tartom befejezettnek. Fontos kihívást jelent számomra, a költségvetési szervek gazdasági és informatikai feladatainak hatékony és eredményes megszervezése, a finanszírozhatóságuk megtartása.

Végezetül szeretnék köszönetet mondani mindazoknak, akik segítséget nyújtottak számomra a téma feldolgozása során, nélkülözhetetlen javaslatokat adtak az értekezéstervezet kialakításához és az egyes kérdések mélyebb megvilágításához.

FELDOLGOZOTT ÉS FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM

Szakkönyvek, cikkek:

Agell J. – Persson M.: On the analytics of the dynamic Laffer curve, *Journal of Monetary Economics*, Volume 48 Issue 2, October 2001, pp. 397-414

Ágh Attila: Intézményrendszer és hatékonyság, *Fejlesztés és Finanszírozás* 2005/2. 44-53. oldal, ISSN 1958-3596

Aradi Zsolt Dr. – Adorján Richárd Dr.: A költségvetési szervek jogállásának és gazdálkodásának megújuló szabályozása I. rész, *Számvitel-Adó-Könyvvizsgálat* 2009. 3. szám 116-122. oldal

Aradi Zsolt Dr.: A költségvetési szervek jogállásának és gazdálkodásának új rendje, *Pénzügyi Szemle* LIV. évf. 2009/2-3. 430-450. oldal ISSN 0031-496-X

Babak Akhgar - Jawed Siddiqi - Steven Colwell: To centralise or decentralise, 2nd European Conference on e-Government, St. Catherine's College Oxford, 2002, pp. 19-26

Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2001, ISBN 963 224 496 6

Báger Gusztáv: Programalapú költségvetés, *Pénzügyi Szemle* LI. évf. 2006/3. 281-302. oldal ISSN 0031-496-X

Báger Gusztáv – Pulay Gyula: A 2009. évi költségvetési tervjavaslat makrogazdasági kockázatelemzésének néhány főbb tanulsága, *Pénzügyi Szemle* LIII. évf. 2008/4. 571-591. oldal ISSN 0031-496-X

Bálint Viktor: Az ORFK gazdálkodása, különös tekintettel a fejlesztésekre, *Belügyi Szemle* 53. évf., 2005/12. 31-51. oldal

Bathó Ferenc: Egy szabályozott államháztartási rendszer elvei, *Pénzügyi Szemle* LI. évf. 2006/4. 456-462. oldal ISSN 0031-496-X

Benczes István: A költségvetési hiány politikai gazdaságtana, *Közgazdasági Szemle* LV. évf. 2008. március 218-232. oldal ISSN 0023-4346

Bergvall, Daniel – Hawkesworth, Ian – Kraan, Dirk-Jan – Krause, Philipp: OECD study: Budgeting in Hungary, *Public Finance Quarterly* Vol. LI. 2006/3 pp. 263-283. ISSN 0031-496-X

Bouckaert, Geert.: Public Productivity in Retrospective (In: *Public Productivity Handbook*, New, York, Marcel Dekker Inc. 1992., ISBN 1382-4414

Chikán Attila: Társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közszféra, *Pénzügyi Szemle* LII. évf. 2007/3-4. 409-433. oldal ISSN 0031-496-X

Demény Ádám: A központi költségvetési gazdálkodási rendszer és hatása, Pénzügyi Szemle LIII. évfolyam, 2008. 4. szám 624-634. oldal HU ISSN 0031-496X

Demény Ádám: A rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívások és az integrált gazdaságirányítási rendszer hiánya közötti összefüggések, Magyar Rendészet VII. évf., 2007 1-2. szám 141-150. oldal, HU-ISSN 1586-2895

Dobák Miklós: Szervezeti formák és vezetés, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2000, ISBN 963 224 502 4

Faggyas Zoltán Dr.: A logisztikai szemlélet, módszerek és eljárások, mint új lehetőség adaptációjának lehetőségei és szükségessége a Határőrségnél, Határőrségi Tanulmányok 2002/1. Különszám, 28-33. oldal, HU-ISSN 1786-2345

Faggyas Zoltán Dr.: A logisztikai támogatás elvei, módszerei és rendőrségi gyakorlata, RTF Rendvédelmi Füzetek 2009. 3. szám, 26-51. oldal

Finszter Géza: A rendészet elmélete, KJK, Budapest, 2003., ISBN 963-224-701-9

Garoupa, Nuno – Klerman, Daniel: Optimal Law Enforcement with a Rent-Seeking Government, Oxford Journals, American Law and Economics Review, 2002 Volume 4, Number 1 pp. 116-140, ISSN 1465-7252

Gazda Pál Dr. – Király László, A védelemgazdaság időszerű kérdései, Hadtudomány 2003. 2. szám 81-106. oldal, ISSN 1215-4121

Hamilton, David K.: The government centralization - decentralization debate in metropolitan areas, Review of Policy Research, The, September, 2004

Horváth & Partner: Controlling (Út egy hatékony controlling-rendszerhez), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997., ISBN 963-224-081-2

Hughes, Owen E.: Public Management and Administration: An Introduction, The McMillan Press Ltd., London, 1994., ISBN 0333580168

Jánossy Dániel: A költségvetési fegyelem biztosítása külföldön és itthon, Pénzügyi Szemle LIII. évf. 2008/2. 225-234. oldal ISSN 0031-496-X

Kaplan R. – Norton D. P: Balanced Scorecard: Kiegyensúlyozott stratégiai mutatószám-rendszer, KJK, Budapest, 1999., ISBN 963-224-542-3

Kiss Mihály: A rendőrség gazdálkodásának, gazdasági szervezetének átalakítási lehetőségei, Magyar Rendészet VII. évf., 2007/1-2. szám 127-140. oldal HU ISSN 1586-2895

Konferencia a költségvetési felelősségről (P. Kiss Gábor – Kékesi László), Pénzügyi Szemle LI. évf. 2006/3. 383-393. oldal ISSN 0031-496-X

Kónya József Dr. (szerk.): Az államhatár rendszete és védelme, ZMNE Egyetemi tankönyv, Budapest, 2000.

Kopányi Mihály (szerk.): Mikroökonómia, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1997, 556 oldal ISBN 963 16 1395 X

Kornai János – Eric Maskin – Gerald Roland: A puha költségvetési korlát –I., Közgazdasági Szemle LI. évf., 2004. július-augusztus 608-624. oldal, HU-ISSN 0023-4346

Kornai János – Eric Maskin – Gerald Roland: A puha költségvetési korlát –II., Közgazdasági Szemle LI. évf., 2004. szeptember 777-809. oldal, HU-ISSN 0023-4346

Kornai János: A hiány, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, ISBN 963-222-100-1

Kornai János: A puha költségvetési korlát szindrómája a kórházi szektorban, Közgazdasági Szemle LV. évf. 2008. december 1037-1056. oldal ISSN 0023-4346

Kovács Árpád: Versenyképesség és államháztartás Pénzügyi Szemle 2005. I. évf. összevont szám, 25-47. oldal ISSN 0031-496-X

László Csaba: Tépett vitorlák Aula Kiadó, Budapest, 1994., ISBN 963-7415-72-6

László Csaba: Vargabetűk az államháztartási reform 10 éves történetében (1987-1997), Közgazdasági Szemle XLVIII. évfolyam, 2001. október 844-864. oldal, HU-ISSN 0023-4346

March, James G.: Szervezeti tanulás és döntéshozatal, Alinea Kiadó-Rajk László Szakkollégium, 2005., ISBN 963-86651-3-0

Meichl Géza: Az üzemgazdasági szemlélet a rendőrségi vezetésben, Magyar Rendészet V. évf., 2005. 3. szám 18-22. oldal, HU-ISSN 1586-2895

Mihályi Péter: Gazdaságunk mai ellentmondásainak eredete, Közgazdasági Szemle, LV. évf., 2008. március 193–217. oldal ISSN 0023-4346

Németh Gyula: Gondolatok a rendőrségi logisztika egyes elemei kihelyezésének lehetőségeiről, előnyeiről és korlátairól, Katonai Logisztika 2006. 14. évf. 3. szám 57. 65. oldal, ISSN 1588-4228

Németh Gyula: A rendőrségi logisztika átalakítása, Katonai Logisztika 2007. 15. évf. 1. szám 157. 167. oldal, ISSN 1588-4228

Palánkai Tibor: Magyarország és a lisszaboni folyamat, Fejlesztés és Finanszírozás 2005/4. 3-12. oldal, ISSN 1958-3596

Pápa Levente – Valentinyi Ákos: Költségvetési fenntarthatóság, Közgazdasági Szemle LV. évf. 2008. május 395-426. oldal ISSN 0023-4346

Parragh László: Miért fontos az államháztartás és a közszolgálat korszerűsítése?, Pénzügyi Szemle L. évf. 2005. összevont szám 15--24. oldal ISSN 0031-496-X

Pete Péter: Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez, Közgazdasági Szemle, 2001. 10. szám, HU-ISSN 0023-4346

Reke Barnabás: Az önkormányzati gazdálkodás controlling háttéréről, Pénzügyi Szemle LIV. évf. 2009/1. 126-135. oldal ISSN 0031-496-X

Samuelson, Paul A. – Nordhause, William D.: Közgazdaságtan, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2002, 764 oldal ISBN 963 05 8299 6

Sándor Vilmos Dr.: A határrendészetet ellátó szervezetek összetevékenységében ható törvényszerűségek és általános elvek, Határőrségi Tanulmányok 1995/1 különszám 35 p. HU-ISSN 1786-2345

Shavell, Steven: Optimal Structure of Law Enforcement, The, Journal of Law & Economics, 1993, HeinOnline pp. 255-280

Stiglitz, Josef E.: A kormányzati szektor gazdaságtana, KJK, Budapest, 2000., ISBN 963-224-560-1

Szakolczai György: A magyar makrogazdasági egyensúly helyreállításának kísérlete, Pénzügyi Szemle LIV. évf. 2009/2-3. 258-302. oldal ISSN 0031-496-X

Terták Elemér: Az Európai Unió 2007-2013. évi pénzügyi kerettervéről, Pénzügyi Szemle LI. évf. 2006/2. 147-167. oldal ISSN 0031-496-X

Tollár Tibor - Demény Ádám: A Belügyminisztérium fejezeti szintű controllingja, Határőrségi tanulmányok, 2003. 1. szám. 35-43. oldal, HU-ISSN 1786-2345

Tóth Zoltán Dr.: A Belügyminisztérium átfogó stratégiai fejlesztésének kulcsterületei és jó irányai, Magyar Közigazgatás LIII. évf., 2003. 4. szám 213-222. oldal, HU-ISSN 0865-736X

Varian, Hal R.: Mikroökonómia középfokon - Egy modern megközelítés Akadémiai Kiadó, 2005, 748 oldal ISBN: 9799630583083

Vígvári András: Közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja, Pénzügyi Szemle LI. évf. 2006/2. 127-146. oldal ISSN 0031-496-X

Votey Jr., HL – Phillips, L.: Police effectiveness and the production function for law enforcement, Journal of legal studies, 1972

Zsigovits László Dr.: Határőrség bevetés irányítása (e-rendvédelem kialakítása), Hadmérnök 2006. különszám, ISSN 1788-1919

Internetes szakanyagok:

IFUA Horváth & Partners Közigazgatási Kompetenciaközpont: A közigazgatási reform megvalósítása Magyarországon, Budapest, 2004. november,
http://www.kszk.gov.hu/data/cms28939/menedzsment_techNIKak.pdf
Letöltés időpontja: 2009.06.01

IFUA Horváth & Partners: A Rendőrség - Határőrség integrált gazdasági ellátó rendszerének működési modellje (készült az Államreform Bizottság megbízása alapján)
http://www.allamreform.hu/letoltheto/intfejlesztes/rendorseg_mukodesi_modell.pdf
Letöltés időpontja: 2009.06.15

Kempelen Farkas Digitális Tankönyvtár: Controlling a gyakorlatban
<http://www.tankonyvtar.hu/gazdasagtudomany/controlling-gyakorlatban-080904-331>
Letöltés időpontja: 2009. augusztus 17.

Piros Attila: Fragmentumok a rendészeti integráció folyamatából
<http://www.pecshor.hu/periodika/2007/VII/piros.pdf>
Letöltés időpontja: 2009.05.08

Szabóné Bohus Márta: A számvitel és az információs aszimmetria kapcsolata
http://www.gtk.szie.hu/upload_files/20070916061840_szabone_bohus_marta.doc
Letöltés időpontja: 2009.06.08

Tudósítás „A Rendőrség és a Határőrség integrációjának tapasztalatai” című nemzetközi tudományos konferenciáról. Rendőrtiszti Főiskola 2008. november 26.
www.rtf.hu/mrtt_hatarrendeszet/integraciokonfcikk.doc
Letöltés időpontja: 2009.04.08

Doktori (PhD) értekezések:

Endrődi István: Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság pénzügyi finanszírozása és együttműködése a Magyar Honvédséggel, 2005, ZMNE

Faggyas Zoltán: A Határőrség feladatrendszerében és szervezeti felépítésében 1989 óta bekövetkezett változások gazdálkodásra gyakorolt hatásainak elemzése, a határőr gazdálkodás korszerűsítésének kutatása és tudományos vizsgálata, 2004. ZMNE

Tollár Tibor: A központi költségvetési szervek feladatait jellemző költségvetési feladatmutatók kidolgozását és alkalmazását befolyásoló tényezők vizsgálata a Határőrségnél, 2007. ZMNE

Tóth László: A Határőrség költségvetési előirányzatainak tudományos elemzése, racionalizálása, új irányok kidolgozása 2004. ZMNE

Trembeczky László: Az outsourcing működése, lehetőségeinek kihasználása a Honvédelmi Minisztérium – Magyar Honvédség gazdaságosabb ellátása érdekében, 2007. ZMNE

Unger István: A Határország kincstári gazdálkodási tevékenységének elemzése, továbbfejlesztése lehetséges irányainak vizsgálata az Európai Unió követelmények tükrében, 2005, ZMNE

Jogszabályok és államigazgatás egyéb jogi eszközei:

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
1992. évi XXXVIII törvény az államháztartásról
1994 évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
2000. évi C. törvény a számvitelről
2003. évi CXXIX a közbeszerzésekről
2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről
2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2007. évi CVI. törvény az állami vagyronról
2008. évi CV. törvény a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról
2008. évi CII. törvény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről

217/1998. (XII. 30) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről
249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól
254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról

2050/2004. (III. 11.) Korm. határozat az államháztartás egyensúlyi helyzetének javításához szükséges rövid és hosszabb távú intézkedésekről szóló módosításáról
2073/2004. (IV.15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról
2044/2005. (III. 23.) Korm. határozat a közszférát érintő szervezeti átalakítások folytatásáról
2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről
1088/ 2006. (IX. 11.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság 2006. szeptemberi aktualizált konvergencia programjáról
2229/2006.(XII. 20.) Korm. határozat a közfeladatok felülvizsgálatáról
2224/2007. (XI.28.) Korm. határozat a 2008-2014 közötti időszak Rendészeti Stratégiájáról

25/2006. (X. 5.) IRM rendelet a Szombathelyi Határőr Igazgatóság, a Nagykanizsai Határőr Igazgatóság és a Balassagyarmati Határőr Igazgatóság költségvetési szervek megszüntetéséről
29/2006. (XII. 7.) IRM rendelet a Szombathelyi Határőr Igazgatóság, a Nagykanizsai Határőr Igazgatóság és a Balassagyarmati Határőr Igazgatóság költségvetési szervek megszüntetéséről szóló 25/2006. (X. 5.) IRM rendelet, valamint a Határország határrendészeti szerveinek és nyomozó hatóságainak illetékességi területéről szóló 26/2006. (X. 5.) IRM rendelet hatályon kívül helyezéséről

ÁBRAJEGYZÉK

1. számú ábra: A rendvédelmi szervek eredeti kiadási előirányzatainak alakulása 2002-2009.	25. oldal
2. számú ábra: A rendvédelmi szervek összesített eredeti kiadási előirányzatainak megoszlása 2009. évben	26. oldal
3. számú ábra: A rendvédelmi szervek összesített előirányzat-teljesítés adatainak megoszlása	28. oldal
4. számú ábra: A rendvédelmi szervek 2002. évi összesített előirányzat-teljesítés adatainak megoszlása	29. oldal
5. számú ábra: A rendvédelmi szervek 2008. évi összesített előirányzat-teljesítés adatainak megoszlása	30. oldal
6. számú ábra: A védelemgazdaságtan katonai és rendvédelmi aspektusában megjelenő politikai kockázatvállalás és a felmerülő költségek közötti összefüggések	65. oldal
7. számú ábra: A közszférában alkalmazásban állók létszáma 1998-2008	67. oldal
8. számú ábra: A közigazgatás, védelem és kötelező társadalombiztosítás gazdasági ág alkalmazásában állók létszáma 2001-2008	68. oldal
9. számú ábra: Költségvetés Gazdálkodási Rendszer moduljai és felhasználói..	89. oldal
10. számú ábra: A centralizáció fokozatai	101. oldal
11. számú ábra: A centralizáció és a decentralizáció kérdésköre	102. oldal
12. számú ábra: A költségvetési szervek integrációja és a gazdálkodási jogkörök centralizálása során elérhető hatékonyság-változás összefüggése	105. oldal

PUBLIKÁCIÓK ÉS EGYÉB TUDOMÁNYOS MUNKÁK JEGYZÉKE

I.) Lektorált folyóiratcikkek, tanulmányok (magyar, angol)

- 1. Demény Ádám – Tollár Tibor: A Belügyminisztérium fejezeti szintű controllingja**
Határőrségi Tanulmányok 2003. 1. szám 35-43. oldal HU-ISSN 1786-2345
- 2. Demény Ádám – Tollár Tibor: Controlling koncepció a kormányzati költségvetési gazdálkodásban**
Bolyai Szemle 2003. 2. szám 129-142. oldal HU ISSN 1416-1443
- 3. Demény Ádám – Tollár Tibor: A költségmegfigyelő és elemző controlling tevékenység módszertani kérdései a Belügyminisztériumban**
Határőrségi Tanulmányok 2003. 2. szám 4-18. oldal HU-ISSN 1786-2345
- 4. Demény Ádám: A rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívások és az integrált gazdaságirányítási rendszer hiánya közötti összefüggések**
Magyar Rendészet VII. évf. 2007. 1-2. szám 141-150. oldal HU ISSN 1586-2895
- 5. Adam DEMENY: Progress of electronic administration at the Hungarian Customs and Finance Guard**
AARMS Vol 7. No. 3. 2008 p. 505-521. HU ISSN 1588-8789
- 6. Adam DEMENY: The central budget management system and the impact thereof**
Public Finance Quarterly Vol. LIII. No. 4. 2008 p. 633-644. HU ISSN 0031-496X
- 7. Demény Ádám: A központi költségvetési gazdálkodási rendszer és hatása**
Pénzügyi Szemle LIII. évfolyam, 2008. 4. szám 624-634. oldal HU ISSN 0031-496X
- 8. Demény Ádám: A vámeljáráshoz és árumozgáshoz kapcsolódó magyarországi egyablakos ügyintézés megteremtésének koncepciója**
Hadtudományi Szemle 2008. 1. évf. 3. szám 48-59. oldal HU ISSN 2060-0437
- 9. Demény Ádám: Az integrált határigazgatási rendszer és a vámigazgatási fejlesztések kapcsolata Magyarországon**
Hadtudományi Szemle 2009. 2. évf. 2. szám 52-63. oldal HU ISSN 2060-0437

II.) Tankönyv, jegyzet, pályázat

10. A rendvédelmi szervek pénzügyi-gazdasági igazgatása

Rendészeti Szakvizsga jegyzet III. fejezet (Szerk.: Tollár Tibor) Rendőrtiszti Főiskola Budapest, 2003.

11. Demény Ádám: Integrált rendszerek a biztonság szolgálatában

Magyar Rendészettudományi Társaság országos felhívású tudományos pályamű, 2005.

12. A rendvédelmi szervek gazdálkodása

egyetemi MA jegyzet Vám- és Pénzügyőrség gazdálkodása jegyzetkészítési Rendőrtiszti Főiskola (megjelenés alatt)

III.) Egyéb publikációs tevékenység

13. Demény Ádám: Korszerű irányítási módszerek a Magyar Köztársaság Belügyminisztériumában

(Üzemgazdasági módszerek, Controlling és Balanced Scorecard megoldások)
Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem MBA szakdolgozat 2002.

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

1. számú: KIMUTATÁS a rendvédelmi szervek eredeti előirányzatainak alakulásáról a 2002-2009 költségvetési időszakban
2. számú: KIMUTATÁS a rendvédelmi szervek előirányzat teljesítési adatainak alakulásáról a 2002-2008 költségvetési időszakban
3. számú: KIMUTATÁS a rendvédelmi szervek előirányzat teljesítési adatainak és eredeti előirányzatainak egymáshoz viszonyított arányainak alakulásáról 2002-2008 költségvetési időszakban
4. számú: SZERVEZETI ÁBRA a Rendőrség szervezeti felépítéséről 2009.
5. számú: SZERVEZETI ÁBRA a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságának szervezeti felépítéséről 2009.
6. számú: SZERVEZETI ÁBRA a Vám- és Pénzügyőrség területi szerveinek felépítéséről 2009.
7. számú: SZERVEZETI ÁBRA az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szervezeti felépítéséről 2009.
8. számú: SZERVEZETI ÁBRA a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának szervezeti felépítéséről 2009.

1. MELLÉKLET¹³³

KIMUTATÁS

A rendvédelmi szervek eredeti előirányzatainak alakulásáról a 2002-2009 költségvetési időszakban (ezer forintban)

költségvetési eredeti előirányzat		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rendőrség	KIADÁS összesen	113 627,9	150 595,1	153 781,6	162 331,7	163 200,6	177 479,9	216 429,2	193 970,0
	Személyi juttatások	61 813,8	93 612,5	97 269,9	103 872,9	109 150,3	121 061,1	141 797,8	133 556,8
	Munkaadói járulékok	20 679,2	30 457,3	31 627,3	32 198,9	33 050,6	36 834,6	43 142,7	40 476,0
	Dologi kiadás	22 547,7	19 967,5	21 116,9	22 085,3	19 208,9	18 793,4	28 085,0	19 352,0
	Egyéb kiadások	1 415,0	1 415,0	410,0	363,5	307,5	307,5	26,0	
	Intézményi beruházás	5 803,4	4 094,8	2 316,0	2 769,6	1 177,2	177,2	3 005,2	242,7
	Felújítás	1 368,8	1 048,0	1 041,5	1 041,5	306,1	306,1	342,5	342,5
	Kölcsönök							30,0	
	TÁMOGATÁS összesen	103 891,0	142 976,9	149 394,1	158 395,1	154 762,0	173 499,5	211 768,5	189 309,3
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	9 736,9	7 618,2	4 387,5	3 936,6	8 438,6	3 980,4	4 660,7	4 660,7
Határőrség	KIADÁS összesen	31 130,0	40 134,7	39 549,4	41 292,5	43 936,2	41 879,3		
	Személyi juttatások	17 781,1	23 129,4	26 237,1	28 214,1	30 298,3	29 647,5		
	Munkaadói járulékok	5 987,6	7 500,0	8 504,7	9 099,2	9 232,8	9 073,2		
	Dologi kiadás	4 146,7	6 153,4	4 120,6	3 676,1	4 134,7	2 888,2		
	Egyéb kiadások	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0		
	Intézményi beruházás	1 922,8	1 922,8	325,0	180,3	178,0	178,0		
	Felújítás	1 265,8	1 403,1	276,0	36,8	36,4	36,4		
	Kölcsönök			60,0	60,0	30,0	30,0		
	TÁMOGATÁS összesen	30 480,8	38 348,2	39 032,9	40 715,4	38 303,6	41 199,0		
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	649,2	1 786,5	516,5	577,1	5 632,6	680,3		

¹³³ Forrás: éves költségvetési törvények saját kigyűjtés

költségvetési eredeti előirányzat		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rendőrség Határőrség ÖSSZESEN	KIADÁS összesen	144 757,9	190 729,8	193 331,0	203 624,2	207 136,8	219 359,2	216 429,2	193 970,0
	Személyi juttatások	79 594,9	116 741,9	123 507,0	132 087,0	139 448,6	150 708,6	141 797,8	133 556,8
	Munkaadói járulékok	26 666,8	37 957,3	40 132,0	41 298,1	42 283,4	45 907,8	43 142,7	40 476,0
	Dologi kiadás	26 694,4	26 120,9	25 237,5	25 761,4	23 343,6	21 681,6	28 085,0	19 352,0
	Egyéb kiadások	1 441,0	1 441,0	436,0	389,5	333,5	333,5	26,0	0,0
	Intézményi beruházás	7 726,2	6 017,6	2 641,0	2 949,9	1 355,2	355,2	3 005,2	242,7
	Felújítás	2 634,6	2 451,1	1 317,5	1 078,3	342,5	342,5	342,5	342,5
	Kölesönök	0,0	0,0	60,0	60,0	30,0	30,0	30,0	0,0
	TÁMOGATÁS összesen	134 371,8	181 325,1	188 427,0	199 110,5	193 065,6	214 698,5	211 768,5	189 309,3
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	10 386,1	9 404,7	4 904,0	4 513,7	14 071,2	4 660,7	4 660,7	4 660,7
Vám- és Pénzügyőrség	KIADÁS összesen	33 923,2	36 045,8	33 897,1	33 226,7	31 697,5	31 589,7	35 699,6	35 467,3
	Személyi juttatások	12 453,4	17 729,6	17 852,9	17 972,5	17 813,7	18 867,1	19 940,8	20 037,7
	Munkaadói járulékok	3 959,8	5 596,6	5 641,5	5 706,1	5 552,5	5 880,8	6 211,6	6 227,2
	Dologi kiadás	11 373,7	10 965,3	8 863,7	7 734,1	6 850,7	5 812,7	6 893,2	6 227,6
	Egyéb kiadások	498,1	610,0	634,7	634,7	634,7	634,1	2 250,0	2 347,9
	Intézményi beruházás	5 053,2	685,0	445,0	855,0	526,8	140,0	159,0	347,5
	Felújítás	300,0	130,0	130,0	130,0	124,8	70,0	60,0	60,0
	Lakástámogatás, építés	285,0	285,0	285,0	150,0	150,0	100,0	100,0	134,4
	Kölesönök	0,0	44,3	44,3	44,3	44,3	85,0	85,0	85,0
	TÁMOGATÁS összesen	30 843,3	33 244,5	30 951,9	31 203,1	28 811,2	28 850,0	31 751,5	31 753,6
SAJÁT BEVÉTEL összesen	3 079,9	2 801,3	2 945,2	2 023,6	2 886,3	2 739,7	3 948,1	3 713,7	
Katasztrófa- védelem	KIADÁS összesen	6 248,4	10 935,5	13 242,2	13 131,2	11 967,4	12 943,6	13 900,5	13 442,6
	Személyi juttatások	3 302,9	5 179,9	5 378,7	5 735,7	5 762,2	6 389,2	6 520,7	6 476,3
	Munkaadói járulékok	1 068,0	1 645,9	1 709,2	1 822,1	1 801,8	1 944,0	2 034,7	2 019,1
	Dologi kiadás	987,5	1 209,0	2 115,6	2 017,4	1 588,5	1 775,5	2 088,5	1 690,6
	Egyéb kiadások	4,6	303,5	221,5	50,0	15,0	15,0	15,0	15,0
	Intézményi beruházás	720,9	2 471,2	3 691,2	3 398,2	2 695,8	2 708,2	3 129,9	3 129,9
	Felújítás	164,5	126,0	126,0	107,8	104,1	111,7	111,7	111,7
	Kölesönök								
	TÁMOGATÁS összesen	6 029,3	8 516,5	10 823,2	10 712,2	9 573,4	10 513,6	11 296,7	10 838,8
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	219,1	2 419,0	2 419,0	2 419,0	2 394,0	2 430,0	2 603,8	2 603,8

költségvetési eredeti előirányzat		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Büntetés-végrehajtás	KIADÁS összesen	23 286,4	35 431,8	36 200,2	37 765,1	37 029,3	37 126,3	38 779,7	36 400,6
	Személyi juttatások	9 819,4	18 104,9	18 370,1	19 434,9	19 729,4	21 864,2	22 521,5	21 841,7
	Munkaadói járulékok	2 928,4	5 540,1	5 625,5	5 956,6	5 506,1	6 189,0	6 400,4	6 158,3
	Dologi kiadás	7 518,1	8 833,3	8 924,6	8 924,6	8 924,6	8 505,5	9 020,0	7 932,2
	Egyéb kiadások	2 164,7	1 892,7	2 012,7	2 012,7	2 012,7	2,7	2,7	2,7
	Intézményi beruházás	380,6	480,6	696,6	930,6	550,8	259,2	529,4	200,0
	Felújítás	375,2	375,2	367,7	357,7	157,7	157,7	157,7	157,7
	Lakástámogatás	80,0	100,0	95,0	40,0	40,0	40,0	40,0	
	Kölcsönök	20,0	105,0	108,0	108,0	108,0	108,0	108,0	108,0
	TÁMOGATÁS összesen	21 142,0	33 110,9	33 599,3	35 164,2	34 349,4	34 410,7	36 064,1	33 685,0
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	2 144,4	2 320,9	2 600,9	2 600,9	2 679,9	2 715,6	2 715,6	2 715,6
RENDVÉDELMI SZERVEK ÖSSZESEN	KIADÁS összesen	208 215,9	273 142,9	276 670,5	287 747,2	287 831,0	301 018,8	304 809,0	279 280,5
	Személyi juttatások	105 170,6	157 756,3	165 108,7	175 230,1	182 753,9	197 829,1	190 780,8	181 912,5
	Munkaadói járulékok	34 623,0	50 739,9	53 108,2	54 782,9	55 143,8	59 921,6	57 789,4	54 880,6
	Dologi kiadás	46 573,7	47 128,5	45 141,4	44 437,5	40 707,4	37 775,3	46 086,7	35 202,4
	Egyéb kiadások	4 108,4	4 247,2	3 304,9	3 086,9	2 995,9	985,3	2 293,7	2 365,6
	Intézményi beruházás	13 880,9	9 654,4	7 473,8	8 133,7	5 128,6	3 462,6	6 823,5	3 920,1
	Felújítás	3 474,3	3 082,3	1 941,2	1 673,8	729,1	681,9	671,9	671,9
	Lakástámogatás	365,0	385,0	380,0	190,0	190,0	140,0	140,0	134,4
	Kölcsönök	20,0	149,3	212,3	212,3	182,3	223,0	223,0	193,0
	TÁMOGATÁS összesen	192 386,4	256 197,0	263 801,4	276 190,0	265 799,6	288 472,8	290 880,8	265 586,7
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	15 829,5	16 945,9	12 869,1	11 557,2	22 031,4	12 546,0	13 928,2	13 693,8

2. MELLÉKLET¹³⁴

KIMUTATÁS

A rendvédelmi szervek előirányzat teljesítésének alakulásáról a 2002-2008 költségvetési időszakban (ezer forintban)

költségvetési előirányzat teljesítés		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rendőrség	KIADÁS összesen	154 700,4	154 375,6	160 534,4	167 567,3	185 577,8	204 788,3	245 496,1
	Személyi juttatások	88 023,7	94 398,4	101 249,6	105 860,6	118 613,7	124 776,7	158 768,9
	Munkaadói járulékok	29 234,5	30 371,6	31 161,1	33 521,3	39 114,3	39 199,1	48 637,9
	Dologi kiadás	23 819,4	21 752,9	22 465,2	21 926,8	23 542,2	25 986,4	33 443,8
	Egyéb kiadások	298,5	366,6	444,9	519,3	134,9	545,8	221,5
	Intézményi beruházás	7 542,1	4 105,8	1 879,9	2 289,0	1 380,4	12 329,2	2 971,9
	Felújítás	1 493,2	853,5	691,4	1 049,1	1 408,9	627,6	438,9
	Egyéb felhalmozási kiadás	62,5	4,7	23,0	31,3	8,0	15,4	10,8
	Kormányzati beruházás	3 086,1	1 538,6	1 261,9	1 280,1	466,1	514,1	110,1
	Lakástámogatás	635,3	524,5	408,0	428,1	242,4	83,0	106,1
	Kölcsönök	505,1	459,0	949,4	661,7	666,9	711,0	786,2
	TÁMOGATÁS összesen	144 708,5	146 611,9	155 720,4	159 784,5	177 899,6	185 805,2	245 646,9
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	12 318,3	8 802,7	7 218,0	8 124,0	10 631,3	17 465,6	11 947,2
	Határórség	KIADÁS összesen	39 567,2	39 761,4	41 966,4	45 929,2	54 456,3	66 556,1
Személyi juttatások		23 314,0	25 631,9	28 801,1	29 873,3	33 588,4	31 987,0	-
Munkaadói járulékok		7 362,6	8 155,5	8 386,5	9 441,6	10 667,8	9 878,3	-
Dologi kiadás		4 849,4	4 510,8	4 088,5	5 069,3	5 382,5	7 036,7	-
Egyéb kiadások		499,6	361,1	32,9	58,2	529,4	935,0	-
Intézményi beruházás		2 020,4	582,4	255,1	692,0	2 767,2	13 472,7	-
Felújítás		923,6	222,6	129,1	131,6	1 289,3	3 002,3	-
Egyéb felhalmozási kiadás		0,0	0,0	0,0	8,5	0,0	0,0	-
Kormányzati beruházás		124,1	0,0	12,3	188,2	0,0	0,0	-
Lakástámogatás		323,0	95,0	85,0	74,0	84,5	22,0	-
Kölcsönök		150,5	202,1	175,9	392,5	147,2	222,1	-
TÁMOGATÁS összesen		38 135,0	38 564,4	40 491,8	42 661,4	46 134,3	47 954,6	-
SAJÁT BEVÉTEL összesen		1 633,0	1 155,7	1 811,9	3 672,2	8 080,7	18 085,5	-

¹³⁴ Forrás: éves zárszámadási törvények saját kigyűjtés

költségvetési előirányzat teljesítés		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rendőrség Határőrség ÖSSZESEN	KIADÁS összesen	194 267,6	194 137,0	202 500,8	213 496,5	240 034,1	271 344,4	245 496,1
	Személyi juttatások	111 337,7	120 030,3	130 050,7	135 733,9	152 202,1	156 763,7	158 768,9
	Munkaadói járulékok	36 597,1	38 527,1	39 547,6	42 962,9	49 782,1	49 077,4	48 637,9
	Dologi kiadás	28 668,8	26 263,7	26 553,7	26 996,1	28 924,7	33 023,1	33 443,8
	Egyéb kiadások	798,1	727,7	477,8	577,5	664,3	1 480,8	221,5
	Intézményi beruházás	9 562,5	4 688,2	2 135,0	2 981,0	4 147,6	25 801,9	2 971,9
	Felújítás	2 416,8	1 076,1	820,5	1 180,7	2 698,2	3 629,9	438,9
	Egyéb felhalmozási kiadás	62,5	4,7	23,0	39,8	8,0	15,4	10,8
	Kormányzati beruházás	3 210,2	1 538,6	1 274,2	1 468,3	466,1	514,1	110,1
	Lakástámogatás	958,3	619,5	493,0	502,1	326,9	105,0	106,1
	Kölcsönök	655,6	661,1	1 125,3	1 054,2	814,1	933,1	786,2
	TÁMOGATÁS összesen	182 843,5	185 176,3	196 212,2	202 445,9	224 033,9	233 759,8	245 646,9
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	13 951,3	9 958,4	9 029,9	11 796,2	18 712,0	35 551,1	11 947,2
	Vám- és Pénzügyőrség	KIADÁS összesen	49 205,7	47 796,6	39 773,3	39 453,4	44 635,8	55 714,7
Személyi juttatások		20 052,8	21 633,0	20 770,6	22 029,4	23 216,5	25 423,3	27 514,8
Munkaadói járulékok		6 634,6	6 926,5	6 656,2	6 987,6	7 172,7	8 786,9	7 348,2
Dologi kiadás		11 271,7	11 522,5	8 193,6	8 124,3	7 963,6	9 773,5	12 094,6
Egyéb kiadások		507,4	607,1	634,5	627,2	635,1	2 950,6	75,9
Intézményi beruházás		3 919,8	1 293,4	913,0	750,6	5 114,7	8 292,8	5 948,2
Felújítás		134,1	221,6	83,7	45,0	171,1	229,2	611,5
Egyéb felhalmozási kiadás		1,5	0,0	0,0	0,3	0,0	6,0	36,1
Kormányzati beruházás		6 548,3	5 330,5	2 344,8	650,0	89,5	1,4	0,1
Lakástámogatás, építés		75,0	240,1	108,1	200,0	171,5	200,0	130,4
Kölcsönök		60,5	21,9	68,8	39,0	101,1	51,0	76,3
TÁMOGATÁS összesen		44 514,8	39 834,8	35 237,9	36 652,0	40 697,6	48 653,2	49 004,0
SAJÁT BEVÉTEL összesen		6 387,7	6 475,7	4 796,4	3 288,2	6 282,3	9 620,8	6 254,6

költségvetési előirányzat teljesítés		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Katasztrófavédelem	KIADÁS összesen	15 712,4	13 667,2	15 267,2	13 419,5	16 796,8	21 660,5	19 180,1
	Személyi juttatások	5 002,3	5 413,9	5 680,4	6 088,6	6 463,8	6 819,6	7 312,4
	Munkaadói járulékok	1 647,6	1 753,9	1 828,3	1 942,5	2 025,7	2 105,9	2 240,4
	Dologi kiadás	1 947,0	1 283,2	1 806,3	1 939,2	1 972,6	3 468,8	3 432,2
	Egyéb kiadások	610,3	103,5	91,8	41,7	237,5	210,8	260,0
	Intézményi beruházás	2 144,1	4 172,3	5 423,5	2 687,4	5 246,8	8 523,4	5 372,9
	Felújítás	67,6	108,1	115,2	267,5	260,5	329,1	312,0
	Egyéb felhalmozási kiadás	3 755,8	218,0	0,2	123,5	40,6	36,4	95,5
	Kormányzati beruházás	455,5	520,0	224,4	257,7	387,9	57,2	0,0
	Lakástámogatás	54,6	46,8	46,5	17,0	98,6	57,6	115,1
	Kölcsönök	27,6	47,5	50,6	54,4	62,8	51,7	39,6
	TÁMOGATÁS összesen	9 179,2	9 138,2	11 162,6	11 120,5	10 887,6	12 780,3	13 555,6
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	7 018,2	4 893,7	5 469,5	3 070,6	5 305,8	7 336,5	7 591,6
	Büntetés-végrehajtás	KIADÁS összesen	37 330,2	37 450,0	38 898,6	38 794,8	39 329,3	41 016,5
Személyi juttatások		16 532,1	17 904,0	19 023,9	19 845,6	20 511,2	22 376,6	24 152,3
Munkaadói járulékok		5 434,1	5 530,3	5 843,4	5 863,8	6 423,2	6 626,1	7 210,1
Dologi kiadás		8 723,2	9 231,7	10 009,9	9 485,9	9 181,5	10 430,3	14 631,8
Egyéb kiadások		2 200,4	2 420,7	2 673,7	2 317,1	2 405,1	473,1	166,0
Intézményi beruházás		696,2	436,0	325,9	458,2	317,9	672,6	763,1
Felújítás		325,4	360,4	239,9	366,9	198,9	296,3	213,0
Egyéb felhalmozási kiadás		31,9	12,4	1,3	2,1	1,4	0,7	0,0
Kormányzati beruházás		3 231,3	1 377,8	599,7	317,8	159,7	11,2	0,0
Lakástámogatás		80,0	41,4	75,0	40,0	40,0	32,0	7,0
Kölcsönök		75,6	135,3	105,9	97,4	90,4	97,6	77,4
TÁMOGATÁS összesen		33 639,9	34 057,0	35 271,1	35 828,6	35 872,6	37 465,6	45 304,0
SAJÁT BEVÉTEL összesen		3 758,2	3 433,0	3 957,5	3 352,8	3 221,1	3 929,5	3 179,3

költségvetési előirányzat teljesítés		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
RENDELVÉDELMI SZERVEK ÖSSZESEN	KIADÁS összesen	296 515,9	293 050,8	296 439,9	305 164,2	340 796,0	389 736,1	365 733,0
	Személyi juttatások	152 924,9	164 981,2	175 525,6	183 697,5	202 393,6	211 383,2	217 748,4
	Munkaadói járulékok	50 313,4	52 737,8	53 875,5	57 756,8	65 403,7	66 596,3	65 436,6
	Dologi kiadás	50 610,7	48 301,1	46 563,5	46 545,5	48 042,4	56 695,7	63 602,4
	Egyéb kiadások	4 116,2	3 859,0	3 877,8	3 563,5	3 942,0	5 115,3	723,4
	Intézményi beruházás	16 322,6	10 589,9	8 797,4	6 877,2	14 827,0	43 290,7	15 056,1
	Felújítás	2 943,9	1 766,2	1 259,3	1 860,1	3 328,7	4 484,5	1 575,4
	Egyéb felhalmozási kiadás	3 851,7	235,1	24,5	165,7	50,0	58,5	142,4
	Kormányzati beruházás	13 445,3	8 766,9	4 443,1	2 693,8	1 103,2	583,9	110,2
	Lakástámogatás	1 167,9	947,8	722,6	759,1	637,0	394,6	358,6
	Kölcsönök	819,3	865,8	1 350,6	1 245,0	1 068,4	1 133,4	979,5
	TÁMOGATÁS összesen	270 177,4	268 206,3	277 883,8	286 047,0	311 491,7	332 658,9	353 510,5
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	31 115,4	24 760,8	23 253,3	21 507,8	33 521,2	56 437,9	28 972,7

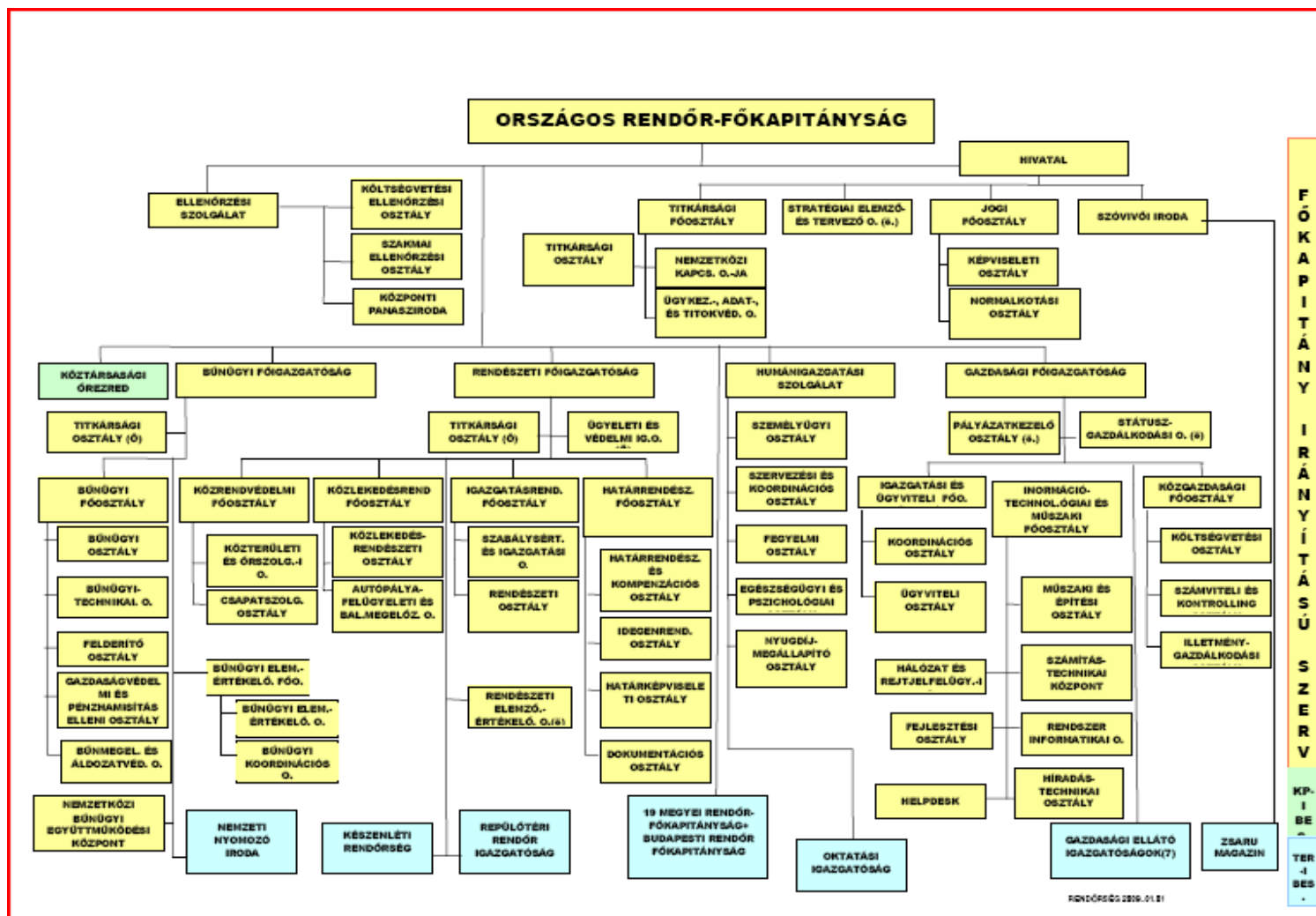
3. MELLÉKLET

KIMUTATÁS

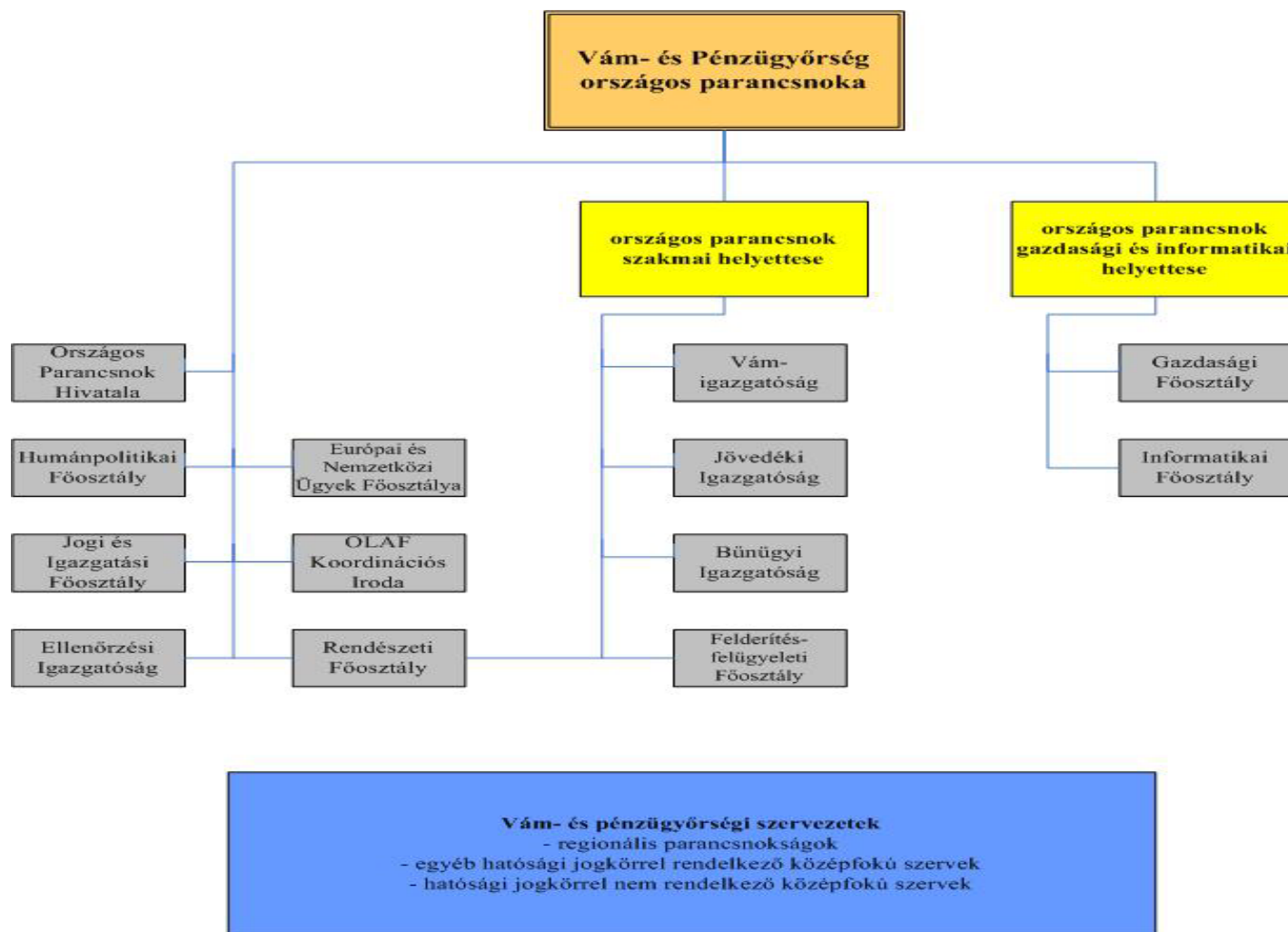
a rendvédelmi szervek előirányzat teljesítési adatainak és eredeti előirányzatainak egymáshoz viszonyított arányainak alakulásáról 2002-2008 költségvetési időszakban

		teljesítés/eredeti	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rendőrség	KIADÁS összesen		136%	103%	104%	103%	114%	115%	113%
	Személyi juttatások		142%	101%	104%	102%	109%	103%	112%
	Munkaadói járulékok		141%	100%	99%	104%	118%	106%	113%
	Dologi kiadás		106%	109%	106%	99%	123%	138%	119%
	Egyéb kiadások		21%	26%	109%	143%	44%	177%	852%
	Intézményi beruházás		130%	100%	81%	83%	117%	6958%	99%
	Felújítás		109%	81%	66%	101%	460%	205%	128%
	Kölcsönök								2621%
	TÁMOGATÁS összesen		139%	103%	104%	101%	115%	107%	116%
	SAJÁT BEVÉTEL összesen		127%	116%	165%	206%	126%	439%	256%
Határórség	KIADÁS összesen		127%	99%	106%	111%	124%	159%	
	Személyi juttatások		131%	111%	110%	106%	111%	108%	
	Munkaadói járulékok		123%	109%	99%	104%	116%	109%	
	Dologi kiadás		117%	73%	99%	138%	130%	244%	
	Egyéb kiadások		1922%	1389%	127%	224%	2036%	3596%	
	Intézményi beruházás		105%	30%	78%	384%	1555%	7569%	
	Felújítás		73%	16%	47%	358%	3542%	8248%	
	Kölcsönök				293%	654%	491%	740%	
	TÁMOGATÁS összesen		125%	101%	104%	105%	120%	116%	
	SAJÁT BEVÉTEL összesen		252%	65%	351%	636%	143%	2658%	
Rendőrség Határórség ÖSSZESEN	KIADÁS összesen		134%	102%	105%	105%	116%	124%	113%
	Személyi juttatások		140%	103%	105%	103%	109%	104%	112%
	Munkaadói járulékok		137%	102%	99%	104%	118%	107%	113%
	Dologi kiadás		107%	101%	105%	105%	124%	152%	119%
	Egyéb kiadások		55%	50%	110%	148%	199%	444%	852%
	Intézményi beruházás		124%	78%	81%	101%	306%	7264%	99%
	Felújítás		92%	44%	62%	109%	788%	1060%	128%
	Kölcsönök				1876%	1757%	2714%	3110%	2621%
	TÁMOGATÁS összesen		136%	102%	104%	102%	116%	109%	116%
	SAJÁT BEVÉTEL összesen		134%	106%	184%	261%	133%	763%	256%
Vám- és Pénzügyórség	KIADÁS összesen		145%	133%	117%	119%	141%	176%	151%
	Személyi juttatások		161%	122%	116%	123%	130%	135%	138%
	Munkaadói járulékok		168%	124%	118%	122%	129%	149%	118%
	Dologi kiadás		99%	105%	92%	105%	116%	168%	175%
	Egyéb kiadások		102%	100%	100%	99%	100%	465%	3%
	Intézményi beruházás		78%	189%	205%	88%	971%	5923%	3741%
	Felújítás		45%	170%	64%	35%	137%	327%	1019%
	Lakástámogatás, építés		26%	84%	38%	133%	114%	200%	130%
	Kölcsönök			49%	155%	88%	228%	60%	90%
	TÁMOGATÁS összesen		144%	120%	114%	117%	141%	169%	154%
SAJÁT BEVÉTEL összesen		207%	231%	163%	162%	218%	351%	158%	

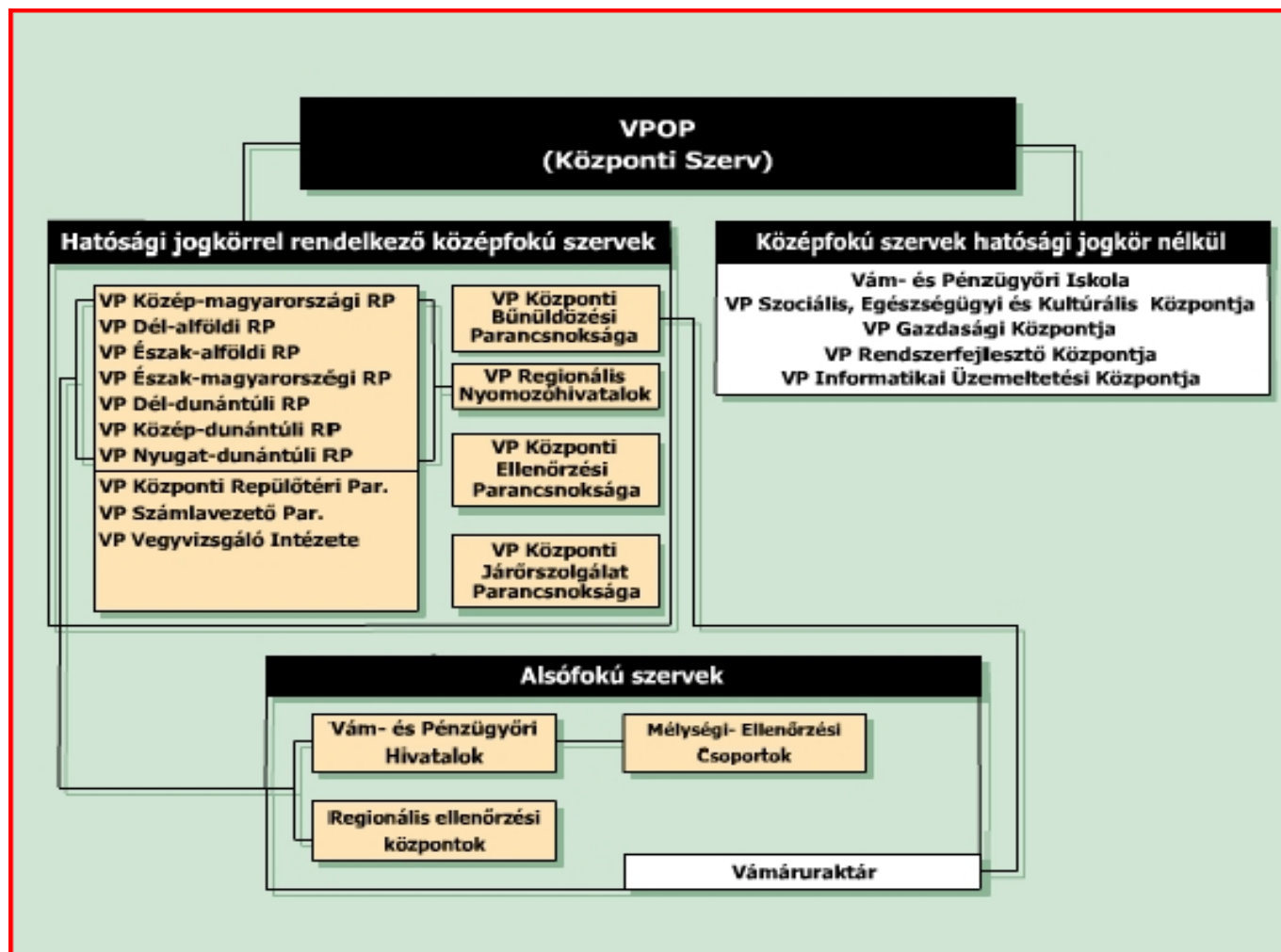
teljesítés/eredeti		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Katasztrófavédelem	Munkaadói járulékok	154%	107%	107%	107%	112%	108%	110%
	Dologi kiadás	197%	106%	85%	96%	124%	195%	164%
	Egyéb kiadások	13267%	34%	41%	83%	1583%	1405%	1733%
	Intézményi beruházás	297%	169%	147%	79%	195%	315%	172%
	Felújítás	41%	86%	91%	248%	250%	295%	279%
	Kölcsönök							
	TÁMOGATÁS összesen	152%	107%	103%	104%	114%	122%	120%
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	3203%	202%	226%	127%	222%	302%	292%
Büntetés-végrehajtás	KIADÁS összesen	160%	106%	107%	103%	106%	110%	122%
	Személyi juttatások	168%	99%	104%	102%	104%	102%	107%
	Munkaadói járulékok	186%	100%	104%	98%	117%	107%	113%
	Dologi kiadás	116%	105%	112%	106%	103%	123%	162%
	Egyéb kiadások	102%	128%	133%	115%	119%	17522%	6148%
	Intézményi beruházás	183%	91%	47%	49%	58%	259%	144%
	Felújítás	87%	96%	65%	103%	126%	188%	135%
	Lakástámogatás	100%	41%	79%	100%	100%	80%	18%
	Kölcsönök	378%	129%	98%	90%	84%	90%	72%
	TÁMOGATÁS összesen	159%	103%	105%	102%	104%	109%	126%
	SAJÁT BEVÉTEL összesen	175%	148%	152%	129%	120%	145%	117%
	RENDELVÉDELMI SZERVEK ÖSSZESEN	KIADÁS összesen	142%	107%	107%	106%	118%	129%
Személyi juttatások		145%	105%	106%	105%	111%	107%	114%
Munkaadói járulékok		145%	104%	101%	105%	119%	111%	113%
Dologi kiadás		109%	102%	103%	105%	118%	150%	138%
Egyéb kiadások		100%	91%	117%	115%	132%	519%	32%
Intézményi beruházás		118%	110%	118%	85%	289%	1250%	221%
Felújítás		85%	57%	65%	111%	457%	658%	234%
Lakástámogatás		320%	246%	190%	400%	335%	282%	256%
Kölcsönök		4097%	580%	636%	586%	586%	508%	439%
TÁMOGATÁS összesen		140%	105%	105%	104%	117%	115%	122%
SAJÁT BEVÉTEL összesen		197%	146%	181%	186%	152%	450%	208%



¹³⁵ Forrás: www.orfk.hu



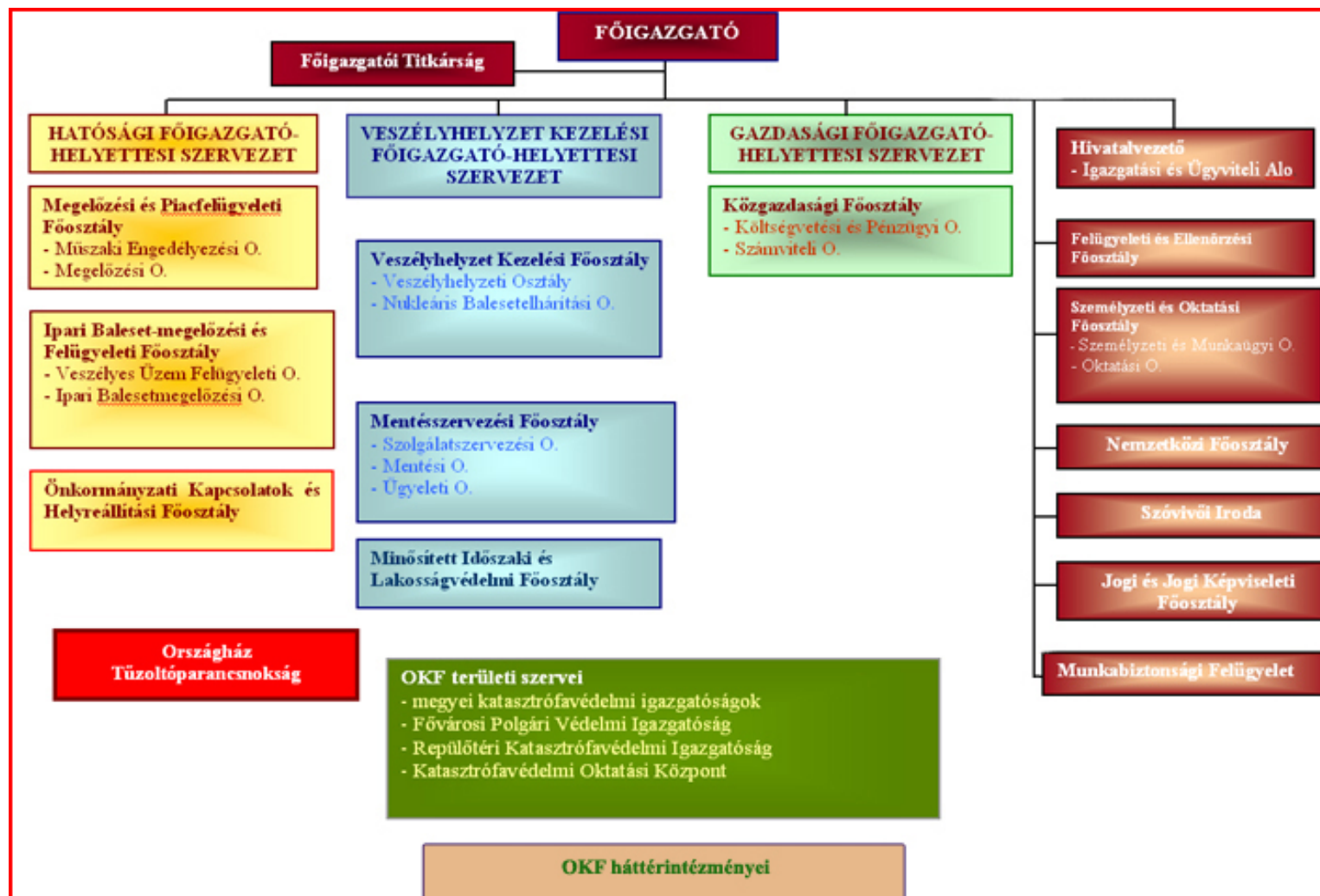
¹³⁶ Forrás: www.vam.hu (saját szerkesztés)



¹³⁷ Forrás: www.vam.hu

7. MELLÉKLET¹³⁸

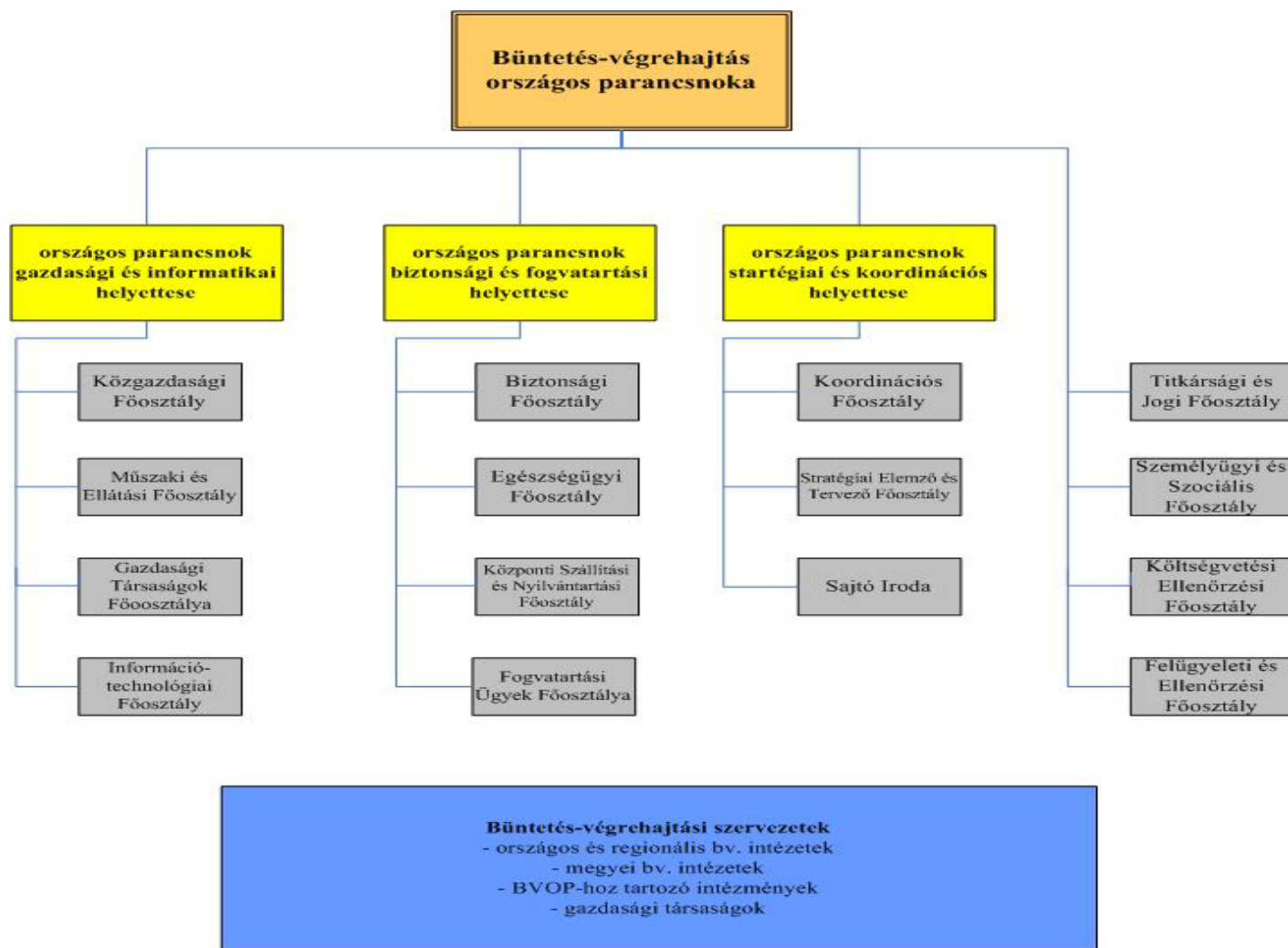
Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szervezeti felépítése 2009.



¹³⁸ Forrás: www.katasztrofavedelem.hu

8. MELLÉKLET¹³⁹

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának szervezeti felépítése 2009.



¹³⁹ Forrás: www.bvop.hu (saját szerkesztés)