

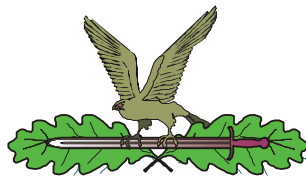
I. évfolyam 2. szám

# HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2004/1. KÜLÖNSZÁM



BUDAPEST  
- 2004 -



**A HATÁRŐRSÉG TUDOMÁNYOS TANÁCSA TUDOMÁNYOS  
SZAKMAI KIADVÁNYA**

Felelős kiadó:

**SAMU ISTVÁN**  
**határőr vezérőrnagy**  
**Határórség rendészeti főigazgatója**  
**Határórség Tudományos Tanácsa elnöke**

Írta:

**DR. PHD. TÓTH LÁSZLÓ**  
**határőr ezredes**  
**Határórség gazdasági főigazgatója**  
*/A kiadmány a szerző doktori értekezésének szerkesztett változata./*

Szerkesztő:

**LOVAS ATTILA**  
**határőr mk. alezredes**

**HU ISSN: 1786-2345**

Nyomdai munkák:

**Határórség Nyomda**

## TARTALOMJEGYZÉK

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>BEVEZETÉS</b> .....	<b>5</b>
<b>1. A HATÁRŐRSÉG, MINT KÖLTSÉGVETÉSI SZERV AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS RENDSZERÉBEN</b> .....	<b>9</b>
1.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS, MINT AZ ÁLLAM ALLOKÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK MEGVALÓSÍTÓJA A KOLLEKTÍV JAVAK ÉS KÖZJAVAK TEKINTETÉBEN.....	9
1.1.1. A költségvetés meghatározó szerepe, publicitásának igénye.....	9
1.1.2. Az állam aktív szerepvállalása .....	9
1.1.3. Az államháztartás, mint az állam allokációs politikájának megvalósítója.....	11
1.1.4. Kollektív javak és közjavak .....	11
1.1.5. Az állam redistribúciós tevékenysége .....	12
1.2. A HATÁRŐRSÉG FELADATAI, FELÉPÍTÉSE, SZERVEZETI-STRUKTURÁLIS VÁLTOZÁSAI AZ ALAPFELADAT TÜKRÉBEN.....	12
1.3. A HATÁRŐRSÉG KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁSA AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSON BELÜL .....	14
1.4. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK, EZEN BELÜL A HATÁRŐRSÉG HÁTRÁNYOS KÖLTSÉGVETÉSI POZÍCIÓJA.....	16
1.5. ÖSSZEGEZÉS, KÖVETKEZTETÉS .....	18
<b>2. RACIONALIZÁLÁS IRÁNYAI A HATÁRŐRSÉG GAZDÁLKODÁSÁBAN</b> .....	<b>20</b>
2.1. ÚJ STRATÉGIAI GONDOLKODÁS A KÖZSZOLGÁLATBAN.....	20
2.2. KONTROLLING ÉS TERVEZÉS A HATÁRŐRSÉG IRÁNYÍTÁSI FOLYAMATÁBAN .....	22
2.3. A HUMÁN MENEDZSMENTHEZ KÖTÖDŐ KIADÁSOK CSÖKKENTÉSÉNEK VIZSGÁLATA.....	23
2.4. ESZKÖZGAZDÁLKODÁSHOZ KÖTÖDŐ KIADÁSOK CSÖKKENTÉSE.....	25
2.5. SZOLGÁLTATÁSOKHOZ KÖTÖDŐ KIADÁSOK CSÖKKENTÉSE .....	26
2.6. MŰKÖDÉSI BEVÉTEL NÖVELÉSE .....	26
2.7. FELHALMOZÁSI ÉS TŐKE JELLEGŰ BEVÉTELEK NÖVELÉSE.....	27
2.8. PÉNZFORGALOM NÉLKÜLI BEVÉTELEK ÉSSZERŰ FELHASZNÁLÁSA.....	28
2.9. A TAKARÉKOSSÁG.....	28
2.9.1. A takarékoság, mint követelmény érvényesítésének lehetőségei a Határőrségnél, különös figyelemmel az energiahordozók felhasználására.....	29
2.9.2. Egyéb (pl. általános gazdálkodás körébe vont anyagokkal való) takarékos gazdálkodási lehetőségek, takarékosági tervek .....	29
2.10. ÖSSZEGEZÉS, KÖVETKEZTETÉS .....	30
<b>3. A HATÁRŐRSÉGI KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS ÚJ MEGOLDÁSI LEHETŐSÉGEINEK VIZSGÁLATA</b> .....	<b>31</b>
3.1. FINANSZÍROZÁSI PROBLÉMÁK.....	31
3.2. JOGSZABÁLYI FELTÉTELEK, LEHETŐSÉGEK .....	32
3.3. A VÁLLALKOZÁS ÁLTALÁNOS FELTÉTELEI, ELVEI .....	33
3.4. A VÁLLALKOZÁSOK JOGI SZEMÉLYISÉGŰ FORMÁINAK ÁLTALÁNOS MÓDOZATAI ..	34
3.4.1. Vállalkozási tevékenység formái .....	34
3.4.2. Gazdasági társasági forma .....	34
3.4.3. Közhasznú társasági forma.....	35
3.4.4. Vállalkozási tevékenység folytatásának nehézségei a Határőrségnél, várható megoldások a jövőben.....	35
3.5. VÁLLALKOZÁSOK LEHETSÉGES FORMÁI A HATÁRŐRSÉGNÉL .....	36
3.5.1. Igazgatósági szint.....	37
3.5.2. Központi szint.....	39
3.6. ÖSSZEGEZÉS, KÖVETKEZTETÉS .....	40

<b>4. KUTATÁSI MODEL</b> .....	<b>41</b>
4.1. A VÁLLALKOZÁSOK JÖVŐBENI MŰKÖDÉSÉNEK FELTÉTELEI .....	41
4.1.1. <i>Vállalkozói környezet, a vállalkozó</i> .....	41
4.1.2. <i>Vállalkozási csoport</i> .....	42
4.1.3. <i>Vállalkozási rendszer működtetése</i> .....	43
<b>BEFEJEZÉS</b> .....	<b>44</b>
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM</b> .....	<b>46</b>
<b>A SZERZŐ PUBLIKÁCIÓI ÉS EGYÉB TUDOMÁNYOS TEVÉKENYSÉG JEGYZÉKE</b> .....	<b>HIBA! A</b>
	<b>KÖNYVJELZŐ NEM LÉTEZIK.</b>
<b>MELLÉKLETEK</b> .....	<b>51</b>



## Bevezetés

Hazánk Európai Unióhoz való csatlakozása maga után vonja a közigazgatás, a közszolgálat újszerű megközelítésének követelményét. Napjainkban a közigazgatási mechanizmusoknak, a közszolgálati feladatok megoldásának egyre jelentősebbé váló feltételeit képezi a költséghatékonyság és a racionalitás.

Hasonló a helyzet a rendvédelmi szektor területén, kifejezetten a rendvédelmi szervek költségvetésének megtervezésekor is. A körülmények felgyorsult változása, az egyre szűkebbé váló erőforrások mind-mind új helyzet elé állította a politikai döntéshozókat és a Határőrség vezetését egyaránt.

A reálisan elérhető legkedvezőbb jövőkép kiválasztása a megvalósíthatóság és a konzisztencia alapján történik, e jövőkép megállapításaiból levezethetők az elérni kívánt célok.

A célok meghatározását követően kerülhet sor a stratégiai eszközök megadására: a jelenlegi és a kívánatos célállapotot összekötő fejlődési út feltérképezésére, majd az adekvát eszközök hozzárendelésére.<sup>1</sup>

A gyorsan változó környezethez való folyamatos alkalmazkodás kényszere miatt célszerűnek látszik a rendvédelmi feladatokat újszerűen, folyamat és programorientált módon megtervezni. A rendvédelem alapfeladatainak megfelelő tervezési és költségvetési folyamatoknak képeseknek kell lenniük arra, hogy elviseljék ezeket a dinamizmusokat. A tervezési program részeként a vezetők ma már minden szinten „mi van akkor, ha” típusú kérdésekkel vizsgálják és elemzik stratégiai terveiket.

A vezetőknek fel kell készülniük, hogy releváns választ tudjanak adni ezekre a kérdésekre. A rendvédelmi programok rugalmassága mellett egy másik kulcskérdés az erőforrás felhasználás hatékonyságának a biztosítása. A körültekintő és hatékony gazdálkodáson túlmenően ez jobb együttműködést, racionalizációt és konvergenciát követel meg a rendvédelmi szervektől feladataik ellátása során. A rendvédelem ellátása során folyamatosan jelen van a költségek mérésének jelentősége és szükségyszerűsége. Pontos és hiteles költségek nélkül a rendvédelmi programokat, mint finanszírozható opciókat nem lehet teljes mértékben megvizsgálni.

Ahhoz, hogy egy szervezet felülről lefelé irányuló, átfogó átalakításon menjen keresztül a vezetőinek fel kell ismernie, hogy új stratégiára, új jövőképre, új struktúrára, másféle hozzáállásra van szükség.

A felgyorsult változások korát éljük, a változások és az ebből fakadó változtatások gyakorisága és időzítése elsődlegesen attól függ, hogy milyen érzékenyek vagyunk a környezetünkben bekövetkezett vagy bekövetkezendő változásokra, azokra milyen gyorsan és milyen mértékben tudunk reagálni.<sup>2</sup>

A jövőre vonatkozó feltevések rendszerezése, az előretételezés legfőbb célja olyan döntési mechanizmus létrehozása, amely lehetővé teszi, hogy a várható eredmények közül (időben) felismerhetők és szelektálhatók legyenek a legígéretesebbek, azaz a fejlődés megalapozását leginkább meghatározó kulcstényezők. A fejlődési útvonal kijelölése az alábbi fázisokban történik:

- helyzetelemzés eredményei alapján kezdőpontok azonosítása – hol tartunk most;
- a célrendszer alapján végpontok azonosítása – hova kívánunk eljutni;
- előrevetítés a kezdőpontokból – a jelenlegi helyzet milyen fejlődési utat determinál;
- reflexió a végpontokból – az elérendő helyzet milyen fejlődési utat kíván;
- az előbbi két pálya ütköztetése révén döntési / beavatkozási pontok azonosítása, hogy hol és hozzávetőlegesen mikor kell beavatkozni a folyamatokba a célok elérése érdekében;
- a kezdő-, a vég- és a döntési pontok alapján a fejlesztés forgatókönyvének a kidolgozása: események egymásra épülése, folyamatok, beavatkozások, elágazási lehetőségek az alternatív jövőképek felé.<sup>3</sup>

A közszolgálat újszerű megközelítése hazánkban is követelményként jelentkezik. Napjaink demokratikus, jogállamiságra alapozott kormányzása során a választások jelentőségét állandóan szem előtt tartó államigazgatási szerveknek mindinkább el kell fogadniuk az adófizető állampolgár azon választói követelését, mely szerint a közszolgáltatások és állami feladatok – beleértve a rendvédelmet is – végrehajtásukat tekintve költség-

<sup>1</sup> Bokor Zoltán: A jövőkutatás újabb módszerei és eredményei (Vezetéstudomány, 2000. / 12.)

<sup>2</sup> Molnár Ágnes – Kirilly András: A változás menedzselés tapasztalatai (Vezetéstudomány, 2000. / 6.)

<sup>3</sup> Bokor Zoltán: A jövőkutatás újabb módszerei és eredményei (Vezetéstudomány, 2000. / 12.)

hatékonyak legyenek. Más szóval ériék meg az előállításuk során keletkező ráfordításokat, és váljanak költségárányosan megfinanszírozhatóvá.<sup>4</sup>

Habár a jogszerűség és a hatékonyság szempontjai elvileg egyformán fontosak a közigazgatásban, a gyakorlatban nincs egyensúly ezek megvalósulására. A jogszerűség érvényesülését belső szabályzatok és külső jogi garanciák egyaránt biztosítják, azonban a hatékony működéssel kapcsolatos elvárások gyakran csak kinyilatkoztatások maradnak. Ennek oka a közigazgatás – ezen belül a rendvédelmi szervek – alapvetően bürokratikus rendszere. Mind maga a struktúra, mind pedig az abban dolgozó emberek alapvetően a szabályok betartására vannak „programozva”.<sup>5</sup>

A korszerű menedzsment módszerek alkalmazása a vállalkozásokhoz hasonlóan elkerülhetetlen és ugyanolyan fontos a rendvédelmi szervezetek, intézmények hatékony vezetése és irányítása szempontjából. A közszolgálati szervezetek elsődleges célja a köz szolgálata és tevékenységük során a gazdálkodási hatékonyságnak másodlagos célként történő megvalósítása. Ezeknek megfelelően a korai menedzsment iskolák tanai, nevezetesen Henri Fayolnak a funkcionalitáson alapuló szervezési módszerei már az 1930-as évek táján megjelentek, s adaptálásra kerültek a közszolgálati gazdálkodás területén. Gulick és Urwick<sup>6</sup> pedig még új kifejezést is alkotott a közszolgálati gazdálkodók alapvető feladatköreinek meghatározásával POSDCORB (Planning: tervezés, Organizing: szervezés, Staffing: személyzeti munka, Directing: parancsok, utasítások kiadása, Coordinating: koordinálás, Reporting: tájékozódás és tájékoztatás, and Budgeting: pénzügyi intézkedések, finanszírozás) névvel.

Hasonló a helyzet a rendvédelmi szektor területén is. Az újszerűen megfogalmazott kérdéseket illik újszerűen megválaszolni. Mi minősül elégséges rendvédelemnek, ehhez milyen nagyságú rendvédelmi költségvetés párosuljon, mekkora a rendvédelmi kapacitása például egy határrendészeti kirendeltségnek és az ország rendvédelme szempontjából milyen rendvédelmi értéket képvisel? Hatékonyan teljesítette-e feladatát a rendelkezésre álló erőforrások függvényében? Ennek megfelelően Magyarországon is meg kell teremtenie az alapját egy újszerűen működő és gazdálkodó rendvédelmi menedzsment-rendszer kialakításának, ahol a funkcionalitás, a programok tevékenységek szerinti tervezés, elszámolás és beszámolás kulcsfontosságú része a rendvédelmi tervezésnek, a költségvetésnek és a gazdálkodásnak. Tehát rendvédelmi rendszerünk reformja, a nagyobb hatékonyság és megtakarítások képződése iránti igény, mind a kifinomult rendvédelmi tervezési és programozási technikák iránti követelmények irányába mutatnak.

Valamely tevékenység hatékonyságán általában a tevékenység végeredménye és az ehhez szükséges ráfordítások arányát értjük. Egyes megközelítések szerint a gazdálkodás határfokát szervezeti (mikro-) szinten a gazdaságosság, társadalmi szinten a hatékonyság fejezi ki. Ebben az értelemben tehát az egységnyi költség-ráfordítással elért közszolgáltatási produktum lenne a hatékonyság mérőszáma.

Dr. Lőrincz Lajos szélesebb értelmezést ad a közigazgatási hatékonyságnak. Szerinte beszélni kell a közigazgatás külső és belső hatékonyságáról. Külső hatékonyságon azt érti, hogy mennyire képes a közigazgatás eleget tenni a vele szemben megfogalmazott társadalmi elvárásoknak. A belső hatékonyság a közigazgatás munkájának szervezettségével kapcsolatos, s mint ilyen jóval közelebb áll a hatékonyság szokásos értelmezéséhez. A pénzügyeken kívül ide sorolja az ügyintézési folyamat egyszerűsítését, a hivatali munkaszervezet tökéletesítését, valamint a nyilvántartások rendjének ésszerűsítését.<sup>7</sup>

Hazánk 2004. május 1-jével csatlakozik az Európai Unióhoz, és fel kell készülnie a schengeni működésre. Alkalmosságát az Európai Unió Bizottság vizsgálni fogja, és csak akkor lehet a belső határokat véglegesíteni, ha a külső határokon végzett tevékenység alapján ezt a Bizottság jóváhagyja. Ez egy folyamat, amelynek menetrendszerű végigvitele konkrét határidőkhöz kötött és tovább nem odázható el. Ha időben nem ériük el a kívánt szintet, a schengeni csatlakozási folyamat akár el is húzódnak.

---

<sup>4</sup> Bognár Ferenc: Katonai Controlling, Controlling módszerek és technikák a hatékony katonai gazdálkodás szolgálatában (Ph.D. téziszajavlat, Budapest, 2002.)

<sup>5</sup> Király László György: Teljesítménymérés és –értékelés a közigazgatásban (Vezetéstudomány, 1999. / 07 – 08.)

<sup>6</sup> Gulick L., and L. Urwick, eds., (1937), Papers on the Science of Administration (New York)

<sup>7</sup> Lőrincz Lajos: A közigazgatás-tudomány alapjai (Egyetemi jegyzet, ELTE ÁJTK, Államigazgatási Jogi Tanszék, 1996.)

A Határőrség belső fejlődésének, átalakulásának egy minőségileg új szakaszához érkezett, ezért ki kell dolgozni a teljes jogú tagság időszakára vonatkozó új komplex feladatrendszert, az ehhez kapcsolódó szervezetet és működési eljárási rendet, valamint tisztázni kell a fokozatos áttérés optimális menetrendjét, feltételeit.

A szakmai feladatok anyagi, technikai pénzügyi megalapozottságának szükségessége nem vitatható. Ennek megfelelően az Európai Unió nagymértékben támogatja hazánk csatlakozási törekvéseit. A különböző nemzetközi segélyek és támogatások (PHARE, COOP, stb.) keretében a Határőrség – csak a közelmúltban – több, mint 5 milliárd forint értékű technikai eszközt kapott. A támogatás önmagában azonban kevésnek bizonyul az európai uniós előírások megvalósításához, ezért szükségesek a saját költségvetési források is.

A Határőrségnél azonban – koherens módon a többi költségvetési szervvel – évente romlanak a költségvetési pozíciók. A jogszabályokban előírt feladatok ellátása nincs megfelelően finanszírozva, nem valósul meg tehát a végrehajtandó feladatok és a pénzügyi lehetőségek összhangja. A költségvetési keretszámokban nem tükröződnek vissza az inflációs hatások ellentételezései, a tervezés során a bérfejlesztésen kívül egyéb automatizmus évek óta nem érvényesíthető.

A Határőrség finanszírozási rendszerében jelentkező probléma, a kialakulatlan feladatfinanszírozási metodika inspirált a téma tudományos kutatására. Tudományos kutatómunkám az 1997-ben kezdődő és 2002. december 31-ig terjedő időszakot fogja át, kutatásaim során azonban már a 2003. évi adatokat is felhasználtam.

A téma társadalmi-politikai aktualitását az adja, hogy Magyarországon a rendszerváltozást követően ez idáig nem következett be az államháztartás igazi reformja. A folyamat végecélja egyértelműen nem tisztázott. Nem érvényesül az úgynevezett feladat alapú finanszírozás. A költségvetési lehetőségek szigorúan behatároltak.

A téma személyes aktualitását az adja, hogy munkakörömből adódóan felelős vagyok a Határőrség költségvetési gazdálkodásáért. Szükségesnek és indokoltnak láttam a téma újszerűségéből adódóan a tudományos kutatómunka követelményeinek megfelelően a Határőrség gazdálkodási rendszerét átfogóan elemezni, feldolgozni, rendszerbe foglalni, ezzel elméleti alapot teremteni a további kutatásokhoz.

Kutatási célként jelöltem meg:

1. A Határőrségnél fennálló hátrányos költségvetési pozíciók okainak feltárását.
2. A költségvetési előirányzatok elemzését, rendszerezését, racionalizálási lehetőségeinek kutatását.
3. Takarékosági tervek készítésének szükségességét és megalapozottságát, gazdálkodásra gyakorolt pozitív hatásának igazolását.
4. A Határőrségnél folytatható – nem jogi személyiségű – vállalkozási tevékenység(ek) lehetséges alternatíváinak kidolgozását.

Ezek figyelembevételével kutatómunkám során vizsgáltam az állami szerepvállalás történeti alakulását, az államháztartás rendszerét, a közjavak makroökonómiai szerepét.

Elemeztem az államháztartás egy szegmensének, a Határőrségnek, mint központi költségvetési szervnek az alaptevékenységét, valamint azon feladatokat, amelyek központi költségvetésből kerülnek finanszírozásra és azt a szervezeti struktúrát, amely e cél megvalósulását szolgálja.

Kutatómunkám során kerestem a finanszírozási probléma megoldását, dolgozatomban érzékeltetem azokat a lehetőségeket, melyek ebben a helyzetben a racionális felhasználásra adnak iránymutatást.

Megvizsgáltam a takarékoság további lehetőségeit. Körülhatároltam a vezetők felelősségét és a takarékosági tervek elkészítésének szükségességét.

A kérdések feldolgozásánál részkövetkeztetések levonásával, megfogalmazásával igyekeztem elősegíteni a végkövetkeztetések kialakítását és a lehetséges ajánlások, javaslatok megtételét a Határőrség követelményszintű gazdálkodási feladatrendszerének kialakításához. Elemeztem a vállalkozási tevékenységet – mint kiugrási lehetőséget a bevételek növelése érdekében – a tevékenység hátrányainak és akadályainak bemutatásával.

Iránymutatást adtam a Határőrség eredményes és hatékony erőforrás allokációjának megvalósítására, a költséghatékonyság javítására, továbbá kutatásaim összefoglalásaként a Belügyminisztériumnál ez idáig nem alkalmazott gazdasági működési modell kialakítására.

Kutatási módszerként alkalmaztam a rendelkezésre álló dokumentumok, a tárgyhoz kapcsolódó anyagok, költségvetési beszámoló jelentések, a külföldi és magyar szakirodalom, az információbázisok adatainak elemzését, értékelését. A Határőrség középírányító (országos parancsnokság) és végrehajtó szerveinél, illetőleg külföldön tapasztalatszerzés céljából tanulmányutakat végeztem. Felülvizsgálati módszerrel bemutattam és feltártam, hogy a Határőrség gazdálkodási rendszere hogyan illeszkedett, illetve alkalmazkodott az ország gazdasági szerkezetében és társadalmi-politikai helyzetében bekövetkezett változásokhoz. Problémafeltáró beszélgetéseket folytattam, interjúkat készítettem kutatás céljából a költségvetési gazdálkodással foglalkozó végrehajtó és irányító szervek különböző szintű hatóságok és társ fegyveres szervek munkatársaival, valamint a témában kutatást végző tudományos műhelyek szaktekintélyeivel.





## 1. A HATÁRŐRSÉG, MINT KÖLTSÉGVETÉSI SZERV AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS RENDSZERÉBEN

### 1.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS, MINT AZ ÁLLAM ALLOKÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK MEGVALÓSÍTÓJA A KOLLEKTÍV JAVAK ÉS KÖZJAVAK TEKINTETÉBEN

#### 1.1.1. A költségvetés meghatározó szerepe, publicitásának igénye

„A modern társadalmakban a legkomolyabb dolog a pénz. A demokratikus társadalmakban ennél egy komolyabb dolog van: a közpénz.

Fiskális terror, diktatúra, szigor, restriktció...

Egy kormány politikájának végrehajtásáig nem szép beszédeken, hanem a költségvetésen keresztül vezet az út.”<sup>8</sup>

*László Csaba*

A költségvetési témák közgazdasági szakirodalmunk elhanyagolt területei közé tartoznak. Lényeges változás ezen szakirodalomban nem következett be, a költségvetéssel kapcsolatos problémákat továbbra is fehér foltként tarthatjuk számon.

Az elmúlt több mint 50 év hiányait még jó ideig nem lehet felszámolni. Ennek okai részben szakmai, részben politikai tényezőkre vezethetők vissza.

A költségvetés, a közpénzügyek témaköre a nemzetközi szakirodalomban sem tartozik a legnépszerűbb területek közé. Magyarországon is érvényesült ez a tendencia. A közelmúltban az állam működése, a költségvetési mechanizmus nélkülözötte a nyilvánosság ellenőrző szerepét. A költségvetési rendszerbe csak a közvetlenül érdekelttek tekinthettek be és a komoly szakmai kutatásoknak nem voltak meg a feltételei. Minimális azon kutató közgazdászoknak a száma, akik jelenleg, vagy korábban próbáltak foglalkozni az államháztartással. A téma fontosságát, kormányzati kezelésű súlyosságát az alábbi adatokkal támasztom alá.

Elsődlegesen megállapítható, hogy Magyarországon 919 központi költségvetési szerv van (minisztériumok, hivatalok, egyetemek, rendvédelmi szervek, stb.), 3168 helyi önkormányzat és ezeknek több mint 10000 költségvetési szerve, amelyek mind költségvetés alapján gazdálkodnak. Ezen intézmények dolgozói a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, ellenőrzésével foglalkozó szakemberek, akiknek száma több mint hússzezer.

Másodsorban érdekelték a költségvetésben a költségvetési folyamat kulcsszereplői: a politikusok, a Parlamentben helyet foglaló közel 400 képviselő mellett a helyi önkormányzatok képviselő testületeinek tagjai.

Végezetül az előzőekben említettekén túl további 10 millió magyar állampolgár kötődik kikerülhetetlenül az államháztartáshoz az adófizetésén, a családi pótlékon, az orvosi ellátáson, stb. keresztül.<sup>9</sup>

#### 1.1.2. Az állam aktív szerepvállalása

A XX. század nem csak a modern gazdaságpolitika kifejlődésének százada, hanem a klasszikus gazdaságfelfogás elméleti és gyakorlati hanyatlásának története is. A neoklasszikus közgazdaságtan egyértelműen fogalmazva idegenkedik az állam aktív szerepvállalásától. Az új, modernebb irányzatok folyamatosan az állami beavatkozás nélkülözhetetlen voltát hangsúlyozzák. A gazdaságfelfogás fejlődése során különösen feltűnő a költségvetési politika szerepének felértékelődése, amely az egyre bővülő gazdaságpolitikai eszköztár meghatározó területévé vált. A fejlett nyugat-európai országok politikusai továbbra is a piaci verseny meghatározó szerepéről beszélnek,

<sup>8</sup> László Csaba: Tépett vitorlák. Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból. Aula Kiadó, Budapest, 1994.

<sup>9</sup> László Csaba: Tépett vitorlák. Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból. Aula Kiadó, Budapest, 1993.

amely az egyéni kezdeményezésen alapul, viszont a „jóléti állam” koncepció alapvető változásokat eredményezett a piacgazdaság működési mechanizmusában.

A legtöbb vita alapja a költségvetési politika helyének, szerepének meghatározása volt. A neoklasszikus szemléletet erősítette, hogy érezhetően csökkent a költségvetési politika társadalmi támogatottsága.

A költségvetési politika gyakorlata az esetek nagy részében alkalmatlannak bizonyult a globális célok elérésére, emellett növekvő forrásigénye volt, amelynek következtében erősödött az államadósság növekedése miatt érzett állampolgári aggodalom.

A neoklasszikus elmélet a politikai szféra érdemi vizsgálatával gyakorlatilag nem foglalkozott, megközelítésében a társadalmi elégedetlenség egyik legfontosabb kiváltó oka a költségvetési politika allokációs döntéseiben keresendő. Ezt a megközelítést ma is magáénak vallja a neoklasszikus elmélet, amely a klasszikus angol individuális megközelítésre vezethető vissza.

A kollektív javak előtérbe kerülésével elkerülhetetlen volt az állam aktív szerepvállalása. Szükséges volt az allokációs problémák megoldásának megkeresése, valamint a jóléti állam költségvetési szerepvállalásának meghatározása.<sup>10</sup>

Az „ideális” állam a köz érdekében közhatalmi alapon és eszközökkel ellátja azon feladatokat, amelyeket magánszemélyek, illetve önkéntes alapján működő szervezetek nem képesek ellátni. Az állam két alapvető ismérve különböztethető meg. Az egyik szerint a köz, vagy annak egy csoportja nevében lát el feladatot, míg a másik ismérő alapján az állam működésében mindig megjelenik a közhatalmi jelleg. Az államnak ennek eredményeképpen van egy óriási erőforrása: „a kényszerítés hatalma”.

A költségvetés az állami feladatok ellátásához szükséges forrásait elsősorban adókból és adó jellegű bevételekből fedezi. Az állam a feladatait egyrészt saját maga, saját intézményein keresztül látja el (szolgáltatás), másrészt támogatókat, juttatásokat ad a társadalom, a gazdaság különböző tagjainak, csoportjainak (transzferek).

Az állam funkcióit jeles közgazdászok különböző megközelítésben próbálták meghatározni. Adam Smith<sup>11</sup> szerint az állam funkciója az ország külső védelmének biztosítása, a belső rend védelme, az igazságszolgáltatás működtetése, illetve bizonyos közintézmények működtetése, amelyeket az egyéneknek nem érné meg fenntartani. John Maynard Keynes<sup>12</sup> alkotta meg a XX. század második harmadától a keynesizmust, azt a közgazdasági irányzatot, amely szerint a „magára hagyott gazdaság” az elégtelen kereslet és a gazdaság szereplőinek pszichológiája (a jövő bizonytalan) miatt működésképtelen, ezért az államnak kell megteremtenie az egyensúlyt. Paul Samuelson<sup>13</sup> egyszerűbben fogalmaz, szerinte a kormányzatnak három gazdasági funkciója van: a hatékonyság, az igazságosság és a stabilitás.

<sup>10</sup> Szabó Zoltán: Államháztartástan (JPTE, Pécs, 1999.)

<sup>11</sup> Adam Smith (1723-1790) Skót közgazdász. A liberális gazdaságfilozófia atyja, aki szerint a gazdaságot magára kell hagyni, mert a piac – a „láthatatlan kéz” – elvégzi a gazdaság szabályozását. Véleménye szerint a liberális gazdaságfilozófia lényege: a szabad piac, szabad verseny, szabad vállalkozás és kezdeményezés, az egyéni szabadság tiszteletbe tartása, és az állam feladata elsősorban a rendfenntartásra és a honvédelemre kell, hogy korlátozódjék. (Dr. Csath Magdolna: A liberális gazdaságfilozófia és a szociális piacgazdaság (előadás-összefoglaló, 2001.))

<sup>12</sup> John Maynard Keynes (1883 – 1946) angol közgazdász. A neoklasszikus közgazdaságtan cambridge-i iskolájához tartozott. A gazdasági válság és a munkanélküliség leküzdésének kérdésével foglalkozott és az államilag irányított gazdasági rendet támogatta. Alapműve: *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete*. Szerepet játszott a Nemzetközi Valuta Alap és a Világbank létrehozásában. (Budapesti Gazdasági Főiskola, Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Kar, Közgazdaságtan Tanszék: Makroökonómiai fogalmak, meghatározások, [www.irodaszolgalat.hu](http://www.irodaszolgalat.hu))

<sup>13</sup> Paul Samuelson (1915 - ) Amerikai neoklasszikus közgazdász. Elsősorban makroökonómiai kérdésekkel foglalkozik. Több publikációja jelent meg a matematikai módszerek közgazdasági felhasználásáról, a lineáris programozás gyakorlati alkalmazásáról. Több amerikai elnök gazdasági tanácsadója volt. Nézete szerint a költségvetési politika és a monetáris politika együttes alkalmazásával lehet hatékonyan szabályozni a termelést és a foglalkoztatottságot. Az infláció okának a költségvetési és monetáris politika expanziós jellegét tartja. A mai kapitalizmust vegyes gazdaságként ábrázolja, amelyben szerinte harmonikus a gazdasági növekedés és megvalósul a teljes foglalkoztatás. 1970-ben elnyerte a Nobel-díjat. ([www.freeweb.hu/nobel-dij/kozgaz](http://www.freeweb.hu/nobel-dij/kozgaz))

A szocialista felfogás szerint az állam feladatellátásának a magánszféra bizonyos szűk körén túl mindenre ki kell terjednie. Az állam funkciói kiterjedtek a lakosság „jólétének” közvetlen biztosítására, a gazdaság működtetésére, a közgazdasági szabályozásra. Az állam azonban csődöt mondott, feladatait képtelen volt a társadalomra kényszerített társadalmi szerződéseknek megfelelően ellátni és többek között ez vezetett a kelet-közép európai országokban a rendszerváltáshoz.

Az állam funkciói a modern közgazdaságtan megközelítésében

- önfenntartó funkció,
- a társadalom, gazdaság működése jogi kereteinek biztosítása,
- allokációs funkció,
- stabilizációs funkció,
- elosztási funkció.

### ***1.1.3. Az államháztartás, mint az állam allokációs politikájának megvalósítója***

Az államháztartás feladata az állami költségvetés működtetése. Az államháztartás a gazdaságpolitika azon eszközeivel foglalkozik, amelyek befolyást gyakorolnak az állami költségvetés bevételeinek és kiadásainak alakulására. Az államháztartástan szélesebb kategória, mint a költségvetési politika, érinti az állam gazdaságpolitikai eszköztárának egyéb meghatározó területeit is, mint például a monetáris politika, a gazdaságjogi szabályozása, stb.

Az állam funkcióira illeszkedik a gazdaságpolitikai szerepvállalásának három meghatározó területe:

- az allokációs politika,
- az elosztási politika,
- a stabilizációs politika.

Az allokációs politika célja a gazdaság rendelkezésére álló erőforrások megszerzése és optimális felhasználása, az elosztáspolitikája célja a piac működése nyomán kialakult jövedelem- és vagyoneelosztás módosítása, a stabilizációs politika pedig a kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a magas szintű foglalkoztatottságot, illetve a fizetési mérleg egyensúlyának biztosítását tűzi ki célul.

A XX. század folyamán a „jóléti állam” koncepciója meghatározó szerepet szán az állami költségvetésnek az egészségügy, oktatás, kulturális szféra, honvédelem, rendvédelem vonatkozásában is.

A növekvő költségvetési szerepvállalás allokációs okainak egy része közvetlen kapcsolatban van a kollektív javak témakörével. Ennek oka, hogy a fejlettebb termelési szerkezet feltételezi a szükséges infrastrukturális létesítmények korábbinál magasabb színvonalát is. A népesség robbanásszerű növekedése egy sor többletfeladatot ró az állami költségvetésre, többek között a belbiztonság és a bűnüldözés területén.

### ***1.1.4. Kollektív javak és közjavak***

A kollektív javak kategóriája olyan javakat jelöl, amelyek egyszerre több fogyasztó igényeinek kielégítésére is alkalmasak. A fogyasztói kör nagyságától függően megkülönböztetünk nemzetközi (pl. NATO), nemzeti (pl. Határőrség), helyi (pl. általános iskola) és csoportspecifikus (pl. egy osztály számítógépes képzése) kollektív javakat.

A közjavak a kollektív javaknál lényegesen szűkebb kategória. A közjavak szintén közösségileg hasznosítható javak. A közjószág adott mennyiségének igénybevétele független az egyén döntésétől, mindenki ugyanazt a mennyiséget fogyasztja. Ez a feltétel teljesül például olyan közjavak tekintetében, mint a rendvédelem, határőrizet, melyek taglalása a későbbi fejezetekben történik meg. A közjavak jellemzője még, hogy a közös fogyasztás következtében nem lépnek fel extern hatások, az egyes fogyasztók között nincs rivalizálás az adott közjószág fogyasztásában. A pénzügyi szakirodalom a tisztán közös javaknál (pure public goods) kiemeli az oszthatatlanságot és az ún. nem kirekesztő jelleget, azaz az ilyen közjavak esetében nincs lehetőség valamely

fogyasztó fogyasztásból történő kizárására (pl. egy adott ország határőrizeti tevékenysége az egész népesség biztonságát szolgálja, függetlenül attól, hogy ki és milyen mértékben járult hozzá a határőrizeti kiadásokhoz).<sup>14</sup>

### **1.1.5. Az állam redisztribúciós tevékenysége**

A közjavakkal kapcsolatban – ahogy a fent leírtakban már vázoltam – egyértelműen bizonyítható, hogy az államnak a közgazdasági racionalitás szükségessége miatt kell az allokációs funkciót ellátnia. Az állam beavatkozása nélkül a jövedelemelosztás alakulása a termelési tényezők elosztásától és ezek árától függ. Ennek megfelelően a jövedelemelosztás egyenlőtlenül alakulhat ki. Az állam szerepének változását illetően mégis megoszlanak a vélemények. Általánosan elfogadott nézet, hogy az állami beavatkozás a gazdaságban túlzottan is jelentős. Ez káros gazdasági folyamatokat eredményez. Az államháztartás reformjának végrehajtására van szükség, amely egyik oldalról az újraelosztás jelentős szűkítését, másrészt egy új célrendszer kialakulását jelenti, amely a feladatfinanszírozáson nyugszik.

Az újraelosztás csökkentésének három módja lehet. Az első – amellyel Kupa Mihály volt pénzügyminiszter is számolt –, hogy a kiadások reálértékének befagyasztása esetén dinamikusan növekvő GDP mellett egyre kisebb lesz az államháztartás aránya a GDP-hez képest. Ez az út eddig azért nem volt eredményes, mert a GDP visszaesése minden évben az előzetes, hivatalos becslésnél nagyobb volt.

A második és harmadik módzat a kiadások csökkentését jelenti. A második lehetőség szerint valamilyen elfogadott preferenciarendszer alapján szelektív kiadáscsökkentésre kerül sor. Elméletileg mindenki ezt támogatja (a kiadások belső arányainak lényeges változásáról van szó), azonban a probléma akkor lép fel, amikor a kiadáscsökkentést végre is kell hajtani. A megszüntetésre ítélt területek élénk tiltakozásba, lobbizásba kezdenek, és minden eszközzel igyekeznek megakadályozni, hogy kiadásaik csökkenjenek. Ennek megfelelően következik be általában a harmadik változat, vagyis a kiadások reálértékben való csökkentése a „fűnyíró elv” módszerével.

A kiadások reálértékének csökkentése részben a felesleges pazarlást segítette csökkenteni, de ezzel együtt járt a feladatellátás színvonalának csökkentése, ami viszont nem kedvező tendencia. Nem lehetett leépíteni azokat a feladatokat sem, amelyeket egy piacgazdasági alapú polgári demokráciában nem szükségszerűen az államnak kellene ellátnia, ebből következően esély sem volt arra, hogy egyes létfonosságú területeken a megtakarítások egy részéből a feladatellátás színvonala javulhasson. Nem sikerült feloldani a jóléti paradoxont, elkerülni a költségvetésbe beépített csapdákat, megakadályozni a deficit drasztikus növekedését. Ha a folyamatok folytatódnak, akkor az állami közszolgáltatások színvonalának további romlásával lehet számolni, s ez semmiképpen nem tekinthető előnyösnek.

Értekezésem további részében a határőrizettel foglalkozom, amelynek során bemutatom a Határőrség szervezetének központi költségvetésből biztosított előirányzat-allokációs problémáit, illetve vázolom a lehetőségeket a kiadások belső arányainak megváltoztatására, valamint a bevételek növelésére.

## **1.2. A HATÁRŐRSÉG FELADATAI, FELÉPÍTÉSE, SZERVEZETI-STRUKTURÁLIS VÁLTOZÁSAI AZ ALAPFELADAT TÜKRÉBEN**

A Magyar Köztársaság Alkotmánya szerint a Határőrség feladata kettős<sup>15</sup>. Egyrészt a "haza katonai védelme", másrészt "rendészeti" feladat keretében az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és a határrend fenntartása. Ezen feladatrendszerhez rugalmasan illeszkedett a Határőrség korábbi szervezete.

Az 1971-es átszervezést követően 1989-ig a Határőrség Országos Parancsnokság közvetlen alárendeltségébe 11 határőr kerület, a Budapesti Határőrezred és a Budapesti Légi és Folyami Forgalmellenőrző Pont tartozott. A kerületek alárendeltségébe 183 határőr őr, 38 forgalmellenőrző pont, ezen belül 62 határátkelőhely, 44 szakalegység tartozott.<sup>16</sup> Az 1989. évi szervezeti felépítést az 1. számú mellékletben mutatom be.

<sup>14</sup> Pénzügyi folyamatok ellenőrzése. Szerkesztette: Sulyok-Pap Márta (Perfect, Budapest, 2000., 76. oldal)

<sup>15</sup> 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányáról 40/A. §.

<sup>16</sup> A Határőrség országos parancsnokának 1989. évi szervezési állománytáblázata.

A határőrizeti, határforgalom-ellenőrzési feladatok zömét, a biztosítást, az ellátást és a kiszolgálást sorállomány végezte.

Az állománykategóriák aránya megfelelt az akkori feladatrendszernek. A rendszeresített állomány 16 %-a volt hivatásos, 75,5 %-a sorozott, 8,5 %-a pedig polgári alkalmazott (2. számú melléklet).

1980-as évek végétől a kelet-közép európai országokban – köztük hazánkban – lezajlott változások jelentős hatást gyakoroltak a Határőrség kettős feladatára, melyből a rendészeti jelleg egyre inkább meghatározóvá vált.

Az illegális migráció tengelyében elfoglalt helyzetünkből adódóan a 1980-as évek végétől beindult jelentős migrációs mozgás hazánkon keresztül főleg Nyugat-Európa és Amerika felé irányult.

A délszláv válság és háború, a térség stabilizációjának elmaradása, valamint a román és ukrán politikai, gazdasági helyzetből eredő hatások erőteljesen bővítették a Határőrség rendészeti feladatait.

Mindezek az okok és hatások tették szükségessé a Határőrség szervezetének gyökeres átalakítását (3. számú melléklet).

Az átalakítás 1990-ben kezdődött. Első lépésként a győri határőr kerület 5 dunai őrsé kísérleti jelleggel át lett szervezve hivatásos kirendeltséggé. Ennek alapján kezdődött meg 1991-ben a miskolci és a balassagyarmati, következő lépésként 1992-ben a győri és zalaegerszegi, majd 1993-ban a nagykanizsai, pécsi és kiskunhalasi igazgatóságok átszervezése. Utolsó ütemre maradtak 1995-ben a soproni, szombathelyi, orosházi és nyírbátori igazgatóságok. Kialakították a kettős rendeltetésű határvadász századokat is.

1995-ben a diszlokációs feszültség oldása és a feladatok eredményes végrehajtása érdekében megszűntek a soproni és zalaegerszegi igazgatóságok. A Biztosító és Kiszolgáló, valamint a Budapesti Határforgalmi Igazgatóságot pedig összevonták.

Az átszervezés végrehajtása során létrehozták a körmendi (1990-ben) és a soproni (1995-ben) tiszthelyettesképző iskolát.

A rendszerváltást követően a politikai vezetés egyértelműen meghozta döntéseit a nyugati demokráciák, szűkebben az Európai Unióhoz való csatlakozás mellett. Antall József miniszterelnök 1990-ben adta át csatlakozási kérelmünket. Az 1998-as választásokat követően az Európai Unióhoz való csatlakozási törekvés tovább erősödött. 1998-tól a Határőrség a politikai igényeknek megfelelően alakította szervezetét. A mind szaktudásban, mind nyelvtudásban kvalifikáltabb munkaerő képzésének kötelezősége egy új budapesti tanintézet kialakítását tette szükségessé. A tanintézet létrehozása hosszan tartó folyamat volt, megalakulása de facto 1999. január 1-re tehető.

1999-ben az akkori belügyi vezetés letette voksát az egységes rendvédelmi képzés mellett. Ennek lényege, hogy a leendő tiszthelyettesek – rendvédelmi hovatartozásuktól függetlenül – ugyanazt az általános alapképzést kell, hogy megkapják. A második évben biztosított a lehetőség a szakosodásukra. Ezáltal megtörtént az oktatás tárcaszintű centralizációja, hatékonyságának növelése.

A döntést követően a Belügyminisztériumban felállításra került az Oktatási Főosztály, majd az Oktatási Főigazgatóság. A rendvédelmi szervek által irányított önálló tiszthelyettes képzés megszűnt. Az Oktatási Főigazgatóság a fejezetrendszeren belül a Belügyminisztérium önálló címeként funkcionál, gazdálkodását önállóan szervezi. A rendvédelmi szervek (Rendőrség, Határőrség, stb.) megrendelői az Oktatási Főigazgatóságnak, amely a képzést saját szakembergárdáján keresztül hajtja végre.

Az oktatás centralizációját követően a rendvédelmi szakközépiskolák a Belügyminisztérium alárendeltségébe kerültek, ezzel szakirányításilag és gazdaságilag is leváltak a rendvédelmi szervekről. A tanintézetek diszlokációja pozitívan hatott a képzésre, hiszen megszűntek a szakosított iskolák (pl. a „szociálisan érzékenyebb térségekben” megkönnyítette a határőr képzést).

A Határőrség szervezete 2003-ban országos parancsnokságra, 10 határőr igazgatóságra és háttérintézményekre tagolódott. Az igazgatóságok 71 határőrizeti, 51 határforgalmi kirendeltséget, 8 idegenrendészeti fogdát, 104

határátkelőhelyet és 15 határvadász századot, mint végrehajtó szervezetet irányítottak<sup>17</sup> (5-8. számú mellékletek).

A határőrizeti és határforgalmi kirendeltségek teljes egészében hivatásos állománnyal működnek. A végrehajtó szervezetek döntően pénzügyi gondok miatt 88 %-ra vannak feltöltve. Jelenleg ez azt jelenti, hogy a rendszeresített 1617 fős tiszti állományból 1353 fő, a 9482 fős tiszthelyettesi állományból 8452 fő, a 1379 fős közalkalmazotti állományból 1218 fő és a 161 fős köztisztviselő állományból 152 fő van feltöltve (9-10. számú melléklet).

### ***1.3. A HATÁRŐRSÉG KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁSA AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSON BELÜL***<sup>18</sup>

A Magyar Köztársaságban az állam a feladatait az államháztartás rendszerében valósítja meg. Az államháztartás – az alrendszerek – a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás állami feladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszere.

Az alrendszerek gazdálkodásukat – naptári évre vonatkozó – éves költségvetés keretében folytatják. Az alrendszerek költségvetése olyan pénzügyi terv, illetve pénzügyi alap, amely az érvényességi időtartam alatt a feladat ellátásához teljesíthető jóváhagyott kiadásokat és a teljesítendő várható bevételeket (költségvetési kiadásokat és költségvetési bevételeket) előirányzatként, illetve előirányzat-teljesítésként tartalmazza.

Az állami feladatokat az állam költségvetési szervek útján valósítja meg. A Magyar Köztársaság határainak védelmét, határforgalom ellenőrzését, határrend fenntartását – mint állami feladatot az azok ellátására létrehozott központi költségvetési szerv – a Határőrség látja el (4. számú melléklet).

A költségvetési szervek túlnyomó részben nem anyagi jellegű szolgáltatást nyújtanak. Alapvető funkciójuk állami meghatalmazás alapján a nem piaci jellegű javak és szolgáltatások termelése, amelyek révén az állam közvetetten megvalósítja a köz javát szolgáló politikákat, elsősorban a kollektív fogyasztás és jövedelemtranszfer révén, amit az egyéb ágazatokra kirótt kötelező adóbefizetésekből nyernek. Az állami redistribúciónak a piaci körülmények miatti szűkülése elvezet az államháztartás tovább már nem elodázható reformjának végrehajtásához, annak is az egyik sarkalatos pontjához, nevezetesen a klasszikus és a nem klasszikus állami feladatok leltározásához. Az államháztartási reform során választ kell adni arra, hogy melyek azok az állami funkciók, amelyeknél a piac szabályozása hatékonyabb, s melyek azok, amelyeket hosszabb távon célszerűbb állami kézben tartani. Szükséges tehát az állami feladatok üzemgazdasági és üzleti szempontok szerinti átvilágítása, mivel megfelelő költséghaszon-elemzések, hatásvizsgálatok nélkül sok esetben megnehezítenék, esetenként ellehetetlenítenék az államháztartást érintő szakmai és politikai döntéseket. Ezért is aktuális ma az üzleti életben jól bevált módszerek és technikák alkalmazhatóságának kutatása a közszolgálati szektor területén. Ez a feladat szervesen illeszkedik az államháztartási reform meghirdetett céljai közé, melyek szerint csak egy hatékonyabb állami feladatvállalás lehet a megoldás, egy tendenciájában folyamatosan növekvő költségeket igénylő közszolgálat fenntartásánál. Mindenképpen reformértékűnek bizonyul egy olyan lépés, amely a költségek további növekedésének csökkentését és párhuzamosan az ellátási színvonal javítását szolgálja a közszolgálat, köztük a rendvédelem területén is.

A költségvetési év költségvetési bevételi és költségvetési kiadásainak különbsége a tervezett, illetve tényleges költségvetési többlet, vagy hiány. A költségvetési kiadások között kell elszámolni a nyújtott hiteleket, illetve bevételként azok visszatérülését. A költségvetési egyenleget érintő tételként kell elszámolni a Magyar Nemzeti Bank és a központi költségvetés közötti elszámolásokból a Magyar Nemzeti Bank nem árfolyamváltozásból származó eredményének (ideértve az eredménytartalékot is) tulajdonítható részt előjelre való tekintet nélkül. Az államháztartás alrendszerei költségvetési egyenlegének (többletének vagy hiányának) összefüggését és kapcsolatát ki kell mutatni az Európai Unió Túlzott Hiány Eljárása keretében előírt és jelentendő mutatóval: a kormányzati szektor hiányával (maastrichti deficitmutató).

<sup>17</sup> A Határőrség országos parancsnokának 2003. évi szervezési állománytáblázata.

<sup>18</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról, az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet, a Belügyminisztérium fejezet Gazdálkodási Szabályzatának kiadásáról szóló 25/2002. (BK 18.) BM utasítás, 40/2001. országos parancsnoki parancssal kiadott Határőrség Gazdálkodási Szabályzata.

A költségvetés megállapításakor, illetve a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolóskor (zárszámadáskor) szükséges rendelkezni a költségvetési többlet felhasználásáról, zárszámadáskor kötelező jóváhagyni a költségvetési hiány finanszírozásának módját. A költségvetési többlet évközi hasznosítása, illetve a költségvetési hiány fedezése finanszírozási célú pénzügyi műveletek útján, az aktív és passzív pénzügyi műveletek egyenlegének figyelembevételével történik.

Az alrendszerek az állami feladatok maradéktalan végrehajtása mellett törekednek a költségvetésük minél eredményesebb végrehajtására, minél kisebb hiány elérésére. Ennek két lehetősége van, egyrészt a kiadások visszafogása, másrészt a bevételek növelése.

A kiadások visszafogása mellett azonban folyamatosan teremtődnek újabb és újabb állami feladatok, amelyeknek fedezetét biztosítani kell (pl.: menekültügyi feladatok stb.). A befizetési kötelezettségek mértékének határt szab a kötelezettek teherbíró képessége, valamint az, hogy egy bizonyos határ átlépése esetén a kötelezettség teljesítmény visszafogóvá válik, így abszolút értékben csökkenti a hozzájárulás nagyságát.

A gazdasági élet szereplőinek fokozottabb igénybevétele az ország gazdasági helyzete miatt mégis szükség szerű. Ennek módja lehet a láthatatlan jövedelmek láthatóvá tétele, az adózási fegyelem növelése, valamint a gazdaságot visszafogó adósságállomány felszámolása.

Az alrendszerek költségvetése tartalmazza az ahhoz tartozó költségvetési szervek kiadási és bevételi előirányzatait. Az államháztartás központi szintjét a központi kormányzat költségvetése alkotja.

A központi költségvetésről és annak módosításáról, végrehajtásáról – a kormány előterjesztése alapján – az országgyűlés törvényt alkot, ebben meghatározza a fejezetek kiadási és bevételi előirányzatait.

A kiadásokat személyi juttatás, munkaadókat terhelő járulékok, dologi kiadás, egyéb működési célú támogatások, kiadások, illetőleg intézményi beruházási kiadások és felújítás-bontásban, a bevételeket alapvetően működési bevételként, valamint a költségvetési hozzájárulás nemeiben határozza meg.

Az állami feladatok ellátásához való hozzájárulások egy részét a Pénzügyminisztérium gyűjti össze. Ezen pénzeszközök kerülnek vissza támogatásként az állami feladatokat ellátó és hozzájárulással nem rendelkező fejezetek részére.

Egy adott költségvetési fejezet kiadásait a kapott támogatásból és a számára előírt saját bevételekből finanszírozza.

A központi költségvetés fejezetrendjében a XI. fejezet a Belügyminisztérium költségvetését tartalmazza. A fejezetben belüli 6. cím a Határőrség, amelynek kettő alcíme van, a Határőrség Országos Parancsnokság és szervei, illetve a határőr igazgatóságok.

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

A Határőrség költségvetési cím éves költségvetését a Határőrség Közgazdasági Főosztálya állítja össze, a cím felügyelet alá tartozó alcímek költségvetési javaslatai alapján, majd gondoskodik az országos parancsnoki jóváhagyást követően azoknak a Belügyminisztérium Közgazdasági Főosztályára történő felterjesztéséről, egyeztetéséről.

A Határőrség országos parancsnoka a BM Közgazdasági Főosztály útmutatója alapján a költségvetés tervezésére (belső) intézkedést ad ki, amely tartalmazza a kötelezően érvényesítendő követelményeket, módszertant, előírásokat, bevételi és kiadási keretszámokat, az alapfeladatokkal kapcsolatos változásokat.

Az éves költségvetési javaslatok és elrendelt jelentések tartalmát, benyújtási határidejét a jogszabályok, valamint a Pénzügyminisztérium és a Belügyminisztérium költségvetési köriratai, tájékoztatói, a Határőrség belső jelentéseit és azok elszámolási rendjét pedig a Határőrség országos parancsnokának az éves gazdálkodás viteléről szóló intézkedése szabályozza.

A határőr igazgatóságok a jóváhagyott és visszaigazolt költségvetési előirányzatok alapján elkészítik elemi költségvetésüket (a részletesen lebontott költségvetési előirányzatokat), és azokat jóváhagyásra felterjesztik a Határőrség Országos Parancsnokság Közgazdasági Főosztályára.

A Határőrség Országos Parancsnoksága a költségvetési év január 10-ig összeállítja és jóváhagyásra a BM Közgazdasági Főosztály útján a közgazdasági és informatikai helyettes államtitkár részére megküldi a hozzá tartozó kincstári ügyfelek előirányzat-gazdálkodás szempontjából elkészített és a költségvetési törvény költségvetési cím, alcím bontásának megfelelő, kiemelt előirányzatokat tartalmazó kincstári költségvetését.

Az önállóan gazdálkodó költségvetési szerv a havi finanszírozási keretei között korrekciót a kincstári ügyfélként működő szerveinél a BM Közgazdasági Főosztály jóváhagyásával hajthat végre.

A kiemelt előirányzatokon belüli átcsoportosítás joga az önállóan és a részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervek vezetőit illeti meg.

A közgazdasági és informatikai helyettes államtitkár a költségvetési szervek kezdeményezésére engedélyezi a jóváhagyott bevételi előirányzatokon felüli többletbevételre vonatkozó előirányzat-módosítást. Az erre vonatkozó javaslatot a fejezet közvetlen felügyelete alatt működő önállóan gazdálkodó költségvetési szerv és a középírányító szerv közvetlenül, a hozzájuk tartozó költségvetési szervek pedig rajtuk keresztül küldik meg a BM Közgazdasági Főosztálynak.

A fejezeti hatáskörben végrehajtható előirányzat-módosítások és fejezeten belüli átcsoportosítások – ideértve a költségvetési címek közötti és a költségvetési címen belül alcímek és kincstári ügyfelek közötti átcsoportosításokat is – jóváhagyása a BM Közgazdasági Főosztály vezetője hatáskörébe tartozik, kivéve a fejezet, a Kormány és az Országgyűlés által adott póttámogatás miatti előirányzat-módosítások, amelyben a közgazdasági és informatikai helyettes államtitkár illetékes.

A Határőrség intézményei az éves beszámoló készítésekor meghatározzák saját előirányzat-maradványukat, majd az éves beszámolóval együtt felterjesztik a Közgazdasági Főosztályra a tárgyévet követő február 15-ig.

A határőr igazgatóságok és az országos parancsnokság előirányzat-maradványát az éves beszámoló készítésekor a Közgazdasági Főosztály állapítja meg, majd a tárgyévet követő február 20-ig határőr intézményenként – alcím, illetve cím összesítésben – felterjeszti a Belügyminisztériumnak.

#### ***1.4. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK, EZEN BELÜL A HATÁRŐRSÉG HÁTRÁNYOS KÖLTSÉGVETÉSI POZÍCIÓJA***

A politika formálói és a döntéshozók sokkal jobban tudják teljesíteni feladatukat, és képesek sikeresen megfelelni felelősségérzetüknek, ha gazdasági döntéseikben a költség és a hatékonyság alakulását folyamatosan figyelemmel kísérhetik. Dönthetnek különféle alternatívák között, s döntéseikben a közgazdaságtudomány és az informatika segítségével modelljeikben képesek a jövő minél pontosabb extrapolálására. Hasonló döntési helyzetekben a Határőrségen belüli szakértelem és csoportmunka egyaránt tovább erősítheti a szervezeti teljesítményt a gazdálkodás területein is.

A közgazdaságtan az úgynevezett „közjavakat” tekinti olyanoknak, amelyek létrehozásáról és elosztásáról az államnak kell gondoskodnia. Az állam az alrendszereken – ezen belül nagyrészt költségvetési szerveken keresztül – „ad” és „von el” szolgáltatásokat és javakat. Így a költségvetési szervek ún. indikátor szerepet töltenek be a társadalmon belül, amelyeken keresztül az állam vezeti háztartását.

A rendszerváltozásig a magyar társadalmat a tervutasításos rendszer jellemezte. Az államháztartás nem piaci viszonyok szerint működött, nagy jelentőséggel bírt az állam szociális és szolgáltató szerepe.

A rendszerváltozást követően szinte mindegyik politikai irányzat a piacgazdaság mellett tette le a voksát. A piacgazdaság alapja a magántulajdon. A piacgazdaság kialakulása magával hozta az állam szerepkörének megváltozását. Bár az említett tény mindenki számára nyilvánvaló volt, az állam feladatkörének meghatározása, pontos körvonalazása azóta sem történt meg. Sem az azóta kormányzó, jelenleg már negyedik kormány, sem a pártok, mozgalmak, szervezetek nem kezdeményeztek egyeztető tárgyalásokat a témával kapcsolatban. Az államháztartási törvény minden évben módosításra kerül, de a kincstári rendszer bevezetését kivéve a módosítások csak pontosító jellegűek voltak. Az államháztartási reform – elsődlegesen – az állami feladatok és az intézmények összehangolását, azok harmonikus működését lenne hivatva előmozdítani.



Az államháztartási reform célja nem lehet egyszerű „takarékoság”. A fő cél a gazdálkodás hatékonysága, tehát annak biztosítása, hogy a társadalom tagjaitól elvont erőforrások (pl. adók, járulékok stb.) olyan állami szolgáltatásokká transzformálódjanak (pl. ingyenes egészségügyi ellátás, oktatás, rendvédelem stb.), amelyek egyenértékűek legyenek az elvonással. Ez nem vezethet az államháztartás egyensúlyának felborulásához, érvényesülnie kell az ekvivalencia elvnek, a kiadások és bevételek összhangjának.

Probléma, hogy a közvélemény nem ismeri az állami szolgáltatások körét és azok költségeit, ennek következtében hevesen ellenáll az ingyenes szolgáltatások megkurtításának (pl. felháborodás a tandíjak ellen), másfelől a befizetéseket irreálisan nagyoknak tartja (pl. felháborodás az adósávok emelkedése ellen).

A költségvetési szervek helyzete az említett problémák miatt nem irigylésre méltó. Kiadásukban „fünyíró elv” érvényesül. Ennek oka, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat nem a feladatokhoz, hanem a végrehajtott költségvetési szervekhez rendeli. Nem érvényesül a feladatfinanszírozás elve.

A költségvetési takarékoságot szem előtt tartó általános költségvetési megszorítások és leépítések jelentős hatással vannak a rendvédelmi szervezetek gazdálkodására. Sajnos a költségvetési előirányzatokat és kvótapénzeket nem finanszírozzák meg, de a feladatok maradéktalan teljesítését viszont továbbra is elvárják. Ennek a tarthatatlan állapotnak a felszámolásáért a rendvédelmi szektor és az államháztartás irányításának területén dolgozó felsővezetők, valamint a végrehajtásban tevékenykedő középvezetők egyaránt felelősséggel tartoznak.

Gazdaságilag fejlettebb demokráciákban a feladatfinanszírozás hiánya nem tételezhető fel. Ausztriában és Németországban tanulmányoztam a költségvetési szervek gazdálkodási rendszerét. Ezekben az országokban már a tervezés időpontjában projekt-szemlélettel készülnek a különböző feladatok finanszírozására. Munkabizottságokat hoznak létre és a több évre áthúzódó feladatokat ütemezik. Az ütemezés kiterjed a költségvetési és a technológiai ütemezésre is. A költségvetés visszaigazolása tételesen történik. Nincs lehetőség év közben többletigények benyújtására, viszont a megtervezett és megfelelő szinten kontrollált előirányzatok teljes mértékben biztosításra kerülnek.

A költségvetési szervek tulajdonosi jogai és gazdálkodási tevékenysége között paradox helyzet figyelhető meg, mivel vagyoniuk az állami vagyon része, de önállóan gazdálkodnak, tartozásaik és követeléseik alakulásáért maguk felelnek. Nem vállalatyszerűen működnek, különböznek egymástól aszerint, hogy önkormányzatisággal rendelkeznek (pl. Tb.), vagy felügyeleti szerv irányítja őket (pl. Határórség), jelentősek-e saját bevételeik (pl. APEH), vagy sem (pl. általános iskolák). Közös vonásuk, hogy feladataikat törvények, vagy felettes szerveik által kiadott rendeletek írják elő.

A költségvetési szervek feladatainak ellátásához ritkán van rendelkezésre meghatározott pénzüsszeg. A bevételek nagy része az „intézményfinanszírozás”, vagy valamilyen kiemelt céltámogatás, amely meghatározott célra költendő. A működési költségvetés nincs naturáliákra bontva, így az alapfeladat finanszírozására „annyi pénz van, amennyi jut”. Ezekből következően a költségvetési szervek alapérdeke mindenek előtt önmaguk fenntartása és a központi forrásból megszerezhető támogatások maximalizálása.

Problémaként jelentkezik továbbá, hogy az intézmények vezetnek ugyan kettős könyvelést, de ráfordításaikat nem könyvelik költségnem, költségviselő szerint. A könyvelésükben bevételeik és kiadásai végigkövethetők, az azonban, hogy a kiadások által finanszírozott erőforrásokkal hogyan gazdálkodnak, az már nem. Az intézmények azon erőforrásainak, melyeknek az adott évre vonatkozóan nincs pénzkidadás és bevétel vonzatuk a számviteli rendszerben szinte nyoma sincs.

A feladatkörök a rendszerváltást követően nem kerültek újragondolásra. A változatlan feladatszínhez viszont egyre kevesebb forrást tudott a központi költségvetés biztosítani.

Az intézmények a folyó feladatok finanszírozására is egyre inkább saját bevételi forrásokat próbáltak találni, s felügyeleti szerveik erre ösztönözték is őket. A minél több központi forrás megszerzésében érdekelt intézmények igyekeznek saját bevételeiket alultervezni, hiszen azok túlteljesítése esetén forráshelyzetük javul.

A Határórség és a többi költségvetési szerv gazdálkodásában analógia figyelhető meg, attól függetlenül, hogy ezen szervek az államháztartás egyéb szegmenseiben (pl. oktatás, egészségügy stb.) tevékenykednek. A Határórségnél – mint már céloztam rá – a költségvetés nominálérték növekedését nem követi reálérték növekedés.

A Határőrség költségvetése 1996-tól 2002-ig a GDP 0,246 %-át, 0,244 %-át, 0,219 %-át, 0,229 %-át, 0,163 %-át, 0,18 %-át, 0,18 %-át tette ki. A személyi juttatások, dologi kiadások, munkaadókat terhelő járulékok, felhalmozási kiadások alakulását a 11-14. számú melléletek szemléltetik.

A Határőrség költségvetése 1997. és 1998. évi szerkezetében változás következett be, oka a sorállomány kivonása és hivatásos állománnyal történő kiváltása. A sorállomány felé a szervezetnek ellátási kötelezettsége (élelmezés, ruházat stb.) jelentkezett, amely a dologi kiadásokon nyilvánult meg. A sorállomány kivonásával a dologi kiadások átstrukturálódtak személyi juttatásokba, ahol költség helyileg a hivatásos állomány munkabére és egyéb járandósága jelenik meg.

A Határőrség 1997-től 2002-ig a költségvetés tervezésénél nem tudta érvényesíteni a határőrizeti törvény<sup>19</sup> többletköltségeit 535,8 mFt értékben, a tervezett létszámfelvételeket 433,9 mFt értékben, a menekültügyi feladatok többletköltségeit 289 mFt értékben, illetve a PHARE segéllyel támogatott határátkelőhely nyitások többletköltségeit 1.100 mFt értékben. Ennek megfelelően a Határőrség feladatellátásához viszonyított összes hiánya 2.357,8 mFt. A jelzett hiányok természetesen nullbázison értendők. A hiányok kiküszöbölésére takarékosági intézkedések születtek (pl. jutalom-előirányzat, albérlési díjak, családalapítási előlegek és egyéb adható költségtérítések csökkentése), illetve feladatok maradtak el (alapvetően épületfelújítások, tárgyi eszköz és gépjárműbeszerzések). (15. számú melléklet).

Az elemzések alapján megállapítható, hogy ennek a hiánynak a pótlása központi költségvetésből soha nem kerül finanszírozásra, mert a makrogazdasági mutatók ezt nem teszik lehetővé.

Mi a teendő ebben a helyzetben? Minden eszközzel (a szervezettel szemben érzett felelősséggel) keresni kell a hiányok csökkentésének és a források növelésének lehetőségeit. Az így előteremtett pénzeszközök valószínű, hogy nem teremtik meg a gazdálkodás optimális feltételeit, de ebben a helyzetben bármely pozitív előrelépés sikerként értékelendő.

### **1.5. ÖSSZEGEZÉS, KÖVETKEZTETÉS**

Az előzőekben bemutattam, hogy a Határőrség, mint központi költségvetési szerv hogyan kapcsolódik az állam allokációs politikájának megvalósításához. A Határőrség, mint olyan a kollektív javak – ezen belül a közjavak – kategóriájába tartozik, egyszerre több fogyasztó (az egész társadalom) igényeinek kielégítését szolgálja az egyének döntéseitől függetlenül, következésképpen nem közömbös az állam szerepvállalása a Határőrség finanszírozásában, illetve szakmai tevékenységében.

Bizonyítható, hogy a közjavak biztosításában az állami szerepvállalás kiemelten fontos. A közjavak biztosításának színvonalát tehát az adott állam háztartásának rendszere, illetve a mindig aktuális költségvetési politikai akaratok határozzák meg. Hipotézisszerűen az újraelosztási politikában, ezen belül is a kiadások belső arányainak megváltoztatásában határozható meg az államháztartási rendszer megújulásának lehetősége.

A Határőrség szervezeti változásai elasztikusan illeszkedtek a társadalmi-politikai életben bekövetkezett változásokhoz. Hazánk nyugati határára jellemző totális határőrizet a rendszerváltást követően megszűnt. A diszlokációs feszültségek oldása érdekében igazgatóságok felszámolásra kerültek. A tanintézeti centralizációval racionális döntés született, célszerűtlennek bizonyult szakosított iskolákat fenntartani. Az egységesítés csökkenti a tanerő megosztottságát is.

A sorállomány hivatásos állománnyal történő kiváltása tovább erősítette a rendvédelmi jelleget. A Határőrségnél a korábbi időszakokkal ellentétben – ami alapvetően határvédelmi szempontból volt fontos – nem a tömegek dominálnak, hanem a személyekkel szembeni, jogszabályismereten alapuló intézkedőképesség. Erre a feladatra a képzett hivatásos állomány természetesen alkalmasabb, mint a sorállomány: felelősségtudata sokkal magasabb szintű, képesebb jobb minőségű munkavégzés ellátására.

A Határőrség szervezeti változásaiban hozott döntések eredményei annak jogosságát bizonyították. Megállapítható, hogy a rendszerváltozást követő – éppen aktuális – határőrségi vezetés mindig időben felismerte a változtatás szükségességét. A változás követelményszintű végzésével a szervezet saját magát tette folyamatosan alkalmassá az új kihívásoknak való megfelelésre.

---

<sup>19</sup> 1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről

Egy jól szervezett határőrségi kontrolling rendszer nyújthat biztos alapot. A rendvédelmi szervezetek gazdálkodásának szervezett keretek közötti kialakítására a polgári demokrácia magasabb színvonalú racionálisabb rendvédelmének, szolgáltatának megvalósítása érdekében.

A ma még újszerű elvárásoknak megfelelően kell a jövőre nézve kidolgozni és alkalmazni a rendvédelmi szektor területén egy átfogó, differenciált, az újra, s a jövőre irányuló megfelelő információs háttérrel támogatott vezetési módszereket (pl. kontrolling). Hatékony, az igényeket kiszolgáló információs rendszer nélkül az egész költségvetési rendszer működése csupán „vakrepülés” volna, mivel a hiányos és torz információk miatt a döntések színvonala is alacsony. László Csaba szerint a költségvetési szervek napi gazdálkodásában a hangsúlyt elsősorban az eredményességre, a hatékonyságra kell helyezni, a törvényességi és szabályszerűségi ellenőrzéseket meg kell hagyni a felügyeleti szervezeteknek és az Állami Számvevőszéknek. Az eredményességi ellenőrzés az adott feladat-ellátási színvonalhoz tartozó erőforrások felhasználásnak hatékonyságát, takarékoságát vizsgálja. A teljesítmény mennyiségi és minőségi szempontjait a felhasznált erőforrásokkal együttesen vizsgálándó az optimális feladat-ellátás szempontjából. A kontrolling tevékenység ellenőrzési folyamata például a költségvetési szervek vonatkozásában a menedzseri, illetve eredményességi ellenőrzés irányába mutat. A költségvetési szervek szempontjából az eredményességnek a vállalkozói szektortól eltérő mérési eszköztára van. A közszolgáltatásban eredményesség alatt az eredmény kategória helyett a szakfeladat magas színvonalú, a lehető legtakarékosabb módon történő biztosításáról beszélhetünk.<sup>20</sup>

Kutatómunkám során több költségvetési szerv finanszírozási rendszerét vizsgáltam (pl.: rendőrség, BM Központi Kórház). Kutatásaim eredményeként összeállítottam azokat a gazdálkodással összefüggésbe hozható orientáló kérdéseket, amelyek segítenek a gazdálkodás racionális megoldásában.

1. A végrehajtandó feladat és a rendelkezésre álló erőforrások között nincs összhang. Ennek alapvető oka a feladatfinanszírozás hiányára vezethető vissza.
2. E fenti tényező következtében elengedhetetlen a takarékos és szigorú gazdálkodás minden területen.
3. Szükséges a gazdálkodás folyamatos elemzése, értékelése és ennek következtében ún. intertemporális allokációk, vagyis időközi elosztások végrehajtása.
4. A vezetők kötelesek adott szinten ismerni és alkalmazni az előbbieken megfogalmazottakat, a döntések ezek alapján már felelősen megalapozhatók, meghozhatók.

A rendvédelmi szervezetek tevékenységének leginkább eltérő sajátossága a nyereségorientált tevékenységektől, hogy a ráfordítás és annak eredménye időben és térben eltér egymástól. Az alaptevékenységnél a gazdaságosság egyben alapkövetelmény is, azaz a rendvédelmi feladatokat, mint alapfolyamatokat szükséges kezelni, s a rendelkezésre álló pénzügyi (költségvetési támogatás, költségvetési tartalék) és anyagi (felesleges készletek, időlegesen szabad kapacitások értékesítése) eszközökből kell a leghatékonyabban megoldani. Ennek megfelelően a Határőrség gazdálkodásában is a fő figyelem a kiadások és a költségek elemzésére irányul a jövőben. A kiadások elemzésének fő célja, hogy feltárja azokat a lehetőségeket, amelyekkel – a szakmai feladat megfelelő szintű ellátása mellett – a kiadások csökkenthetők.

A kiadási előirányzat csökkentése első közelítésben – szerkezeti változást, feladatkör változást figyelmen kívül hagyva – feladatok elhagyásával vagy alulfinanszírozásával érhető el.

Fontos feladata a költségvetési szervek vezetőinek, hogy keressék és megtalálják azokat a területeket, ahol az alapfeladat sértetlenül hagyásával a kiadások még csökkenthetők, ezáltal a rendelkezésre álló pénzeszközökből a szervezet működtethető.

A bevételek növelése ugyancsak kiemelt feladat. A bevételnövelés és kiadáscsökkentés párhuzamosan kezelendő, mert a bevételi előírás alulteljesítésével együtt jár a kiadások csökkenése. A bevételek túlteljesítésével viszont lehetőség van a többletbevétel kiadásra történő felhasználására. Ezáltal új feladat megfinanszírozható vagy meglévő feladat magasabb szinten végrehajtható.

A tervezett kiadási előirányzat csak a megfelelő jogcím és kiadás indokoltsága esetén használható fel. A költségvetési szervek működésében vannak vertikális, egymást követő feladatok (pl.: érvényesítés, utalványozás stb.) és horizontális, egymás melletti feladatok. A Határőrség vonatkozásában a horizontális feladatokon

---

<sup>20</sup> László Csaba: Tépett vitorlák. Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból. Aula Kiadó, Budapest, 1994.

keresztül mutatom be a kiadások csökkentésének lehetőségeit, tekintettel arra, hogy ezek átfogják a szervezet teljes speciális gazdálkodási feladattartományát.

## 2. RACIONALIZÁLÁS IRÁNYAI A HATÁRÓRSÉG GAZDÁLKODÁSÁBAN

### 2.1. ÚJ STRATÉGIAI GONDOLKODÁS A KÖZSZOLGÁLATBAN

Az a hipotézis, hogy a piaczgazdasági viszonyok területéről importált, új vállalatirányítási módszerek alkalmazása a költségvetési szervek gazdálkodásában is hasznos lehet, elméleti műhelyekben ma már többnyire elfogadott.<sup>21</sup> Az államnak legfőbb érdeke, hogy a költségvetési gazdálkodó szervei a lehető leghatékonyabban teljesítsék alapvető küldetésüket, a köz szolgálatát hosszú és rövid távon egyaránt. Ennek elősegítése érdekében emelték ki a feledés homályából s fedezték fel újból a kormányzati szervek vonatkozásában az 1930-as években az Egyesült Államokban kialakított és használt komplex irányító és hatékonysági kritériumokat szem előtt tartó controlling rendszert, s egyre több költségvetési szervezet vizsgálódik bevezetésén. A költségvetési szerveknél ismét az érdeklődés középpontjába kerültek a controlling kínálta lehetőségek, eszközök, módszerek és technikák. A controlling filozófiának a költségvetési szervek szintjén végbemenő adaptálása az alapja, a társadalom által egyre többször követelt átlátható államháztartásnak (transparency) és napjaink divatos szóhasználatával megfogalmazva, az „üvegzszebbü” költségvetés biztosításának.

A költségvetési szféra, a központi költségvetés területén ma még csak a controlling kialakításának, alkalmazásának kezdetéről beszélhetünk. A költségvetési gazdálkodás végső célja természetesen nem a profit növelése, hanem a közszolgálat minőségének javítása, a rendelkezésre álló erőforrások optimális elosztása, az erőforrások hatékony igénybevétele a köz hathatós szolgálatában. A rendvédelem köztudottan évszázadok óta az egyik legklasszikusabb közszolgálati tevékenység, ezért az alaptevékenység elsődleges céljai a költségvetési szervezetekhez hasonlóan nem pénzügyi jellegűek. A pénzügyi jelentések és beszámolók sem adnak tájékoztatást a nem pénzügyi jellegű teljesítmény-mutatókban megfogalmazott célok megvalósulásáról, ezért tevékenységük megítélése a teljesítmény követelmények értékelése nélkül rendkívül nehéz feladat.

Az új stratégiai gondolkodást magáénak valló vezetés megköveteli a célok teljesülésének mérését, folyamatos megfigyelését és ellenőrzését, valamint az eredmények értékelését. A megvalósítás és értékelés nem várhat a célok megvalósulásának végső időpontjáig, azokat a folyamat belső és elválaszthatatlan, folyamatosan jelen lévő részének kell tekinteni. A felelősség érzetének át kell hatnia a közszolgálati szervek működésének valamennyi területét a tervezéstől a végrehajtáson át a célok teljesülésének értékeléséig. Biztosítani kell a döntéshozók részére a köztes információkat, amelyek segítségével látható, hogy a kitűzött célok teljesülése mennyiben racionális, illetve lehetséges.

Minden objektív értékelés alapja, hogy megfelelő információk álljanak rendelkezésre. Az információ tartalma összefüggésben van a mit, kik, miért, hogyan és mennyiért kérdésekkel. Más részletezettségű, s ritkábban összeállított adatok szükségesek a felső szintű irányításhoz, a gazdálkodó szervek szinten végrehajtandó értékeléshez. Az államháztartás szerkezeti rendje, klasszifikációja alapján, makroszinten a költségvetési kiadások mérésére van igény, elsősorban kiadásnál és szakfeladatok szerinti bontásban. A központi információs igények mellett azonban napjainkban egyre több a költségvetést közvetlenül végrehajtó gazdálkodó szerv szintjén a kiadások elszámolásán túl a gazdálkodási hatékonyság szem előtt tartásával a szervezeti egységek tevékenységének, költségzsemléletű vizsgálatának és objektív értékelésének is az igénye.

Ennek megfelelően igény jelentkezik az egyes szervezeti egységek tevékenységének szakfeladatonkénti elkülönítésére, az általános rezsiköltségek kimutatására, a változó és fix költségelemek megbontására, a költségvetési alapok alkalmazására azért, hogy a közszolgálati output bekerülési értéke még jobban kimutatható legyen. Csak a jól kimunkált bekerülési értékek, azaz költségek meghatározása után lehet költségtakarékosságról, hatékony munkateléséről beszélni és arra ösztönözni a dolgozókat. Joggal tehetjük fel azon kérdéseket, hogy mégis mi az oka a költségvetési szervek gazdálkodásában tapasztalható költségérzékletlenségnek? A dolgozók és vezetők érdektelensége, mivel a jövedelmük nem függ a teljesítéstől? Vagy az ok a rendelkezésre álló információk hiánya? A tapasztalatok szerint az ösztönző rendszerek hiánya és az elégtelen információk együtt teszik érdektelenné őket. A közszolgálat területén is jogos elvárás és igény a

---

<sup>21</sup> Váczi Mária – Koháriné Papp Edit: Könyvvezetés – Beszámoló – Elemzés – Controlling a költségvetési szervek gyakorlatában (Saldo Budapest, 1992.)

szolgáltatások minőségének javítása, amely azonban nem képzelhető el a meglévő pénzkeretek hathatós felhasználására történő ösztönzés nélkül.

További feladatként jelentkezik a költségvetési szervek gazdálkodásáért felelős vezetők felé a döntés-előkészítés folyamatában korrekt és megbízható információk biztosítása. Mindezek eléréséhez nélkülözhetetlen a gazdálkodási, gazdasági információk naprakész áramoltatása a vezetők felé annak érdekében, hogy a feladatok megtervezésétől kezdve egészen azok végrehajtása során is érvényesülhessen a racionalitás. A funkcióorientált tervezési, értékelési, tájékoztatási szemlélet és gyakorlat meghonosítása szükséges tehát a teljesítmények és költségek újszerű mérése, tervezése és értékelése érdekében. Csak az ilyen újszerűen kimutatott információk birtokában lehet értékelni a tevékenységek megvalósulását, az egyes szervezeti elemek részvételét az alapfeladatok teljesítésében, elismerni a dolgozók teljesítményét erkölcsi és anyagi értelemben egyaránt. Figyelembe kell venni a többletinformáció révén elérhető hasznosság kérdését is az összes többi gazdasági döntéshez hasonlóan. A költséginformációk nemcsak a múlt adatainak elemzését biztosítják, hanem a jövőre vonatkozó döntésekhez is információt szolgáltatnak.

E célok és feladatok a költségvetési szervezetek vonatkozásában is egyre ismertebbekké váltak a „New Public Management”-nek a küldetésvezérelt közigazgatási gazdálkodást sugalló tanításai következtében. Azonban teljesítésük a rendelkezésre álló információk, technikai eszközök és szakemberek elégtelen száma miatt sokáig csupán óhaj szintjén volt csak meg. A fentiek figyelembevételével lehet a költségvetés végrehajtásának mikro- és makroszintjén a költségeket a teljesítményekkel szembeállítani. A közszolgálat outputjainak mérése még problémásabb, mivel még nehezebb pontos nyilvántartásba vonni őket. Az ellentmondást tehát az adja, hogy míg az egyik oldalon a költségek pontos ismerete, a másik, a teljesítmények oldalán csak leírások, kvalitatív vizsgálatok eredményei adnak információt a vezetők részére.

Az előzőekben ismertetett tendenciák hatására több kutatás is foglalkozott a közszolgálat hagyományostól eltérő, a kihívásoknak megfelelő irányítási modelljének kidolgozásával. Maga a „New Public Management” elnevezés Hoodtól származik, aki hét pontban fogalmazta meg ennek lényegét:

- a közösségi szektor irányítását is professzionális menedzserekre kell bízni;
- egyértelmű teljesítménynormák (standardok) és teljesítménymérés;
- nagyobb hangsúly a tevékenység végeredményére;
- kisebb szervezeti egységek;
- elmozdulás a verseny irányába;
- törekvés a magán szektoréhoz hasonló vezetési módszerekre;
- törekvés a nagyobb feyelemre és a takarékosagra a források felhasználásában.<sup>22</sup>

Hughes szerint a közösségi szektor új szellemű vezetésének elvi tételei a következők szerint foglalhatók össze:

- a figyelem az irányításon, továbbá a teljesítmény mérésén és a hatékonyságon van a politikai elgondolással szemben;
- a közszolgálati bürokrácia szétválasztása ügynökségekre, amelyek egymással piaci alapon egyezkednek;
- piaci jellegű kapcsolatok és szerződések a verseny erősítése érdekében;
- a költségek lefaragása;
- új vezetési stílus megvalósítása, amely többek között olyan kategóriákat használ, mint kimeneti célok, korlátozott idejű szerződések, anyagi ösztönzés és az irányítás szabadsága.<sup>23</sup>

Hassel, Sabbe és Hógye a közigazgatás befelé irányuló vezetési modelljétől az eredményre irányuló vezetési modell felé történő elmozdulást vizsgálta. Az eredményre irányuló vezetési modell, mint a közösségi szektor irányításának korszerű eszköze véleményük szerint a következőkkel jellemezhető:

- a vezetés figyelme a végteljesítményre, a hatásokra és az eredményekre irányul;
- a teljesítmény nagy hangsúlyt kap;
- folyamatos vezetési kontroll;
- figyelem a társadalomra és az ügyfelekre.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Hood, C., 1991.: A public management for all seasons? (Public Administration, vol 69., spring), 3-19. oldal

<sup>23</sup> Hughes, O. E., 1994.: Public Management and Administration (The McMillan Press Ltd., London), 294. oldal

<sup>24</sup> Hassel, Hugo van – Sabbe, Francisca – Hógye Mihály, 1996.: Efficiency and effectiveness of tax administration. An international comparative research. (Kézirat)

## 2.2. KONTROLLING ÉS TERVEZÉS A HATÁRÓRSÉG IRÁNYÍTÁSI FOLYAMATÁBAN

A kontrolling akkor sikeres, ha kellő aktivitással, a vezetéssel megfelelő munkamegosztást kialakítva részt vesz a tervezésben, az ellenőrzésben és az operatív irányításban.

A nemzetközi tendenciákban megfelelően a gazdasági szférában a gazdasági társaságoknál is egyre nagyobb szerepet tölt be a kontrolling, amelynek terjedése összefüggésben van a lezajló gazdasági átalakulással, a piacgazdasággal, a környezeti változások dinamikájának növekedésével. A szakirodalomban a szerzők többféle megközelítésben tárgyalják a kontrollingot. Egyes nézetek szerint a vállalati információs rendszer eszköze, melynek fő feladata a vezetéshez szükséges információk szolgáltatása, más nézetek szerint olyan eszközrendszer, amelynek nyereségorientált vállalatirányítást kell támogatnia.

Horváth Péter szerint a kontrollingot a vezetés olyan alrendszerének kell tekinteni, amely a tervezést, az ellenőrzést, valamint az információ-ellátást hangolja össze. Kiemeli a kontrolling koordinációs szerepét. Megkülönbözteti a rendszerképző koordinációt, amely az egymással összhangban lévő formális rendszerek létrehozása útján valósul meg, ennek eredménye a tervezési és ellenőrzési rendszer kialakítása. A rendszer-összehangoló koordináció keretében a már működő rendszerek problémáit kell megoldani, el kell hártani a zavarokat, biztosítani kell az alrendszerek közötti információs kapcsolatokat.<sup>25</sup>

A tervezés, az ellenőrzés és az operatív irányítás összehangolása teszi lehetővé az optimális realizálást, amelynek sikeres megoldásában kulcsszerepet tölt be a kontrolling.<sup>26</sup> A Határórségnél a tervezés lényege, hogy a szervezet vezetése rendszeresen átgondolja és kidolgozza jövőre vonatkozó céljait, valamint meghatározza az elérésükhöz szükséges programokat, eszközöket, módszereket, intézkedéseket. A tervezés tehát az irányítás egyik alapja. Ennek érdekében szükség van tervekorrakciók elvégzésére, alkalmazkodási, igazodási intézkedések folyamatos kidolgozására.

A vezetés fontos feladata a célok tagolása, vertikális lebontása, célhierarchia kialakítása. A célrendszer kialakításának főbb követelményei:

- az adott célok, részcélok egymással ne legyenek ellentmondásban, alkossanak konzisztens rendszert, kapcsolódjanak további célokhoz, részcélokhoz, amelyek a (határórségi) szervezet különböző területeihez, tevékenységéhez kötődnek;
- fontos a célok számszerűsíthetősége, a teljesítés mérhetősége, mérése, adott időpontra legyen konkrét értékkel megadható, a vezetés döntésének következményeit, eredményeit tudja ellenőrizni;
- legyen rugalmas, vagyis az előre nem látható események alakulásától függően változtatható, ugyanakkor legyen szilárd, jól megalapozott ahhoz, hogy irányt tudjon mutatni;
- a célok meghatározásakor alkalmazni kell a participáció elvét, lehetővé kell tenni valamennyi érintett vezető és beosztott számára, hogy részt vehessen a célmeghatározási folyamatokban, elmondhassa véleményét, ötleteit, javaslatait, ezáltal a cél jobban elfogadhatóvá válik a végrehajtás számára, ami igen fontos, mivel a realizálás az ő kezükben van;
- legyen elérhető, reális, gyakorlatias, érthető, egyszerűen, egyértelműen megfogalmazott, elfogadását követően kötelező;
- legyen ösztönző.<sup>27</sup>

A kontrollingnak gondoskodnia kell arról, hogy a szervezet egyes részterületei rendelkezzenek megfelelően rögzített célokkal. Ez akkor lehetséges, ha a felső szintű stratégiai jellegű célokat kialakították és a kisebb egységek céljait ezekből vezetik le.

A terv annyit ér, amennyit megvalósítanak belőle. Ezt a megállapítást kiterjeszthetjük az irányítói tevékenységre is. Az irányítás egészének sikere a realizálásban jelenik meg, a realizálás eredményességétől függ. A tervek kidolgozását, a nagy horderejű döntéseket követően biztosítani kell a végrehajtás feltételeit: anyagi, tárgyi feltételek, munkaerő, eszközök, pénz.<sup>28</sup>

A kontrolling iskolák amerikai és német felfogása közötti különbséget vizsgálva megfigyelhető a likviditás (cash) és az üzemgazdasági alapú költség (cost) megítélésének fontossága. A két iskola a teljesítmény mérése és

<sup>25</sup> Horváth Péter, 1995: Controlling, a sikeres vezetés eszköze (KJK, Budapest)

<sup>26</sup> Horváth & Partner, 1997: Controlling (KJK, Budapest)

<sup>27</sup> Hanyecz Lajos: Tervezés és controlling a vezetési, irányítási folyamatokban (Vezetéstudomány, 1999. 07-08.)

<sup>28</sup> Hanyecz Lajos: Tervezés és stratégia Egyetemi Kiadó, Pécs, 1995

a teljesítőképesség elemzése tekintetében mind az operatív, mind a stratégiai controlling területén már konvergálnak egymáshoz.<sup>29</sup> A controlling-rendszerben a költségvetési szerv célja, hogy tevékenységét olyan mutatókban fejezze ki, amely alapvetően jellemzi alapfeladatainak színvonalas ellátását. Ezek a likviditás, a rentabilitás, a gazdaságosság és a tervszerűség. A költségvetési gazdálkodást folytató határőrségi szervezet irányításának sikerességét elsősorban e négy területet jellemző mutatószámok alakulásával nyerhetjük. Annak érdekében, hogy mértékük megfelelő legyen, nemcsak a múltbeli adatokat kell elemezni, hanem meg kell ismerni azok várható jövőbeni alakulását. A különböző tervszámítások végzése is ezt a célt szolgálja.

A likviditás megítélését a kincstári gazdálkodás bevezetésével, az előirányzat-felhasználási keret számlák központi megfigyelésével biztosítják. A kincstári körbe tartozó költségvetési szervek csak a havi keretfelhasználás alakulását, pénzügyi diszponibilitásukat kötelesek figyelemmel kísérni, a fedezetlenség felügyelete a Kincstár feladatköre.

A rentabilitás közszolgálati értelmezésében a költségvetési tartalék a költségvetési támogatás és a kiadások teljesítésének figyelésében jelentkezik. A megfelelő költségvetési tervezésen alapuló finanszírozás közvetlenül is meghatározza a rentabilitást, s ezen keresztül a szakfeladatok jobb mennyiségi és minőségi ellátásának az esélyét. Megítélésénél figyelembe veendő, hogy a rentabilitás nem rövidtávú, hanem középtávú kategória.

A gazdaságosság a piacgazdaságokban a működés hosszú távú feltételeként jelenik meg. A középpontban az eredmény és a ráfordítás viszonya, az eredménnyel és a költséggel kapcsolatos számítások állnak. A gazdaságosság magas foka a legbiztosabb alapja a rentabilitásnak, és a rentabilitás biztosítékot jelent arra vonatkozóan, hogy a gazdálkodó szervezet likvid, fizetőképese legyen.

A non-profit tevékenységeknél – és így például a határőrizetnél, stb. is – a gazdaságosság sajátosan értelmezhető kategória. A határőrségi alaptevékenység értékelésénél az ár, mint piaci kategória nem érvényesülhet, mivel alaprendeltetésként, állami feladatként térítésmentes szolgáltató tevékenység ellátása folyik, így e tevékenységében a ráfordítások sem térülhetnek meg, részére forrásként költségvetési támogatás kerül központilag biztosításra. A ráfordítás-költség mérhető formában a költségvetési szervek számvitelének pénzforgalmi szemlélete miatt folyó kiadásként jelenik meg. Eredménynek az ellátott szakmai feladat, az ellátás minősége és az elvégzett munka eredményessége minősül.

### **2.3. A HUMÁN MENEDZSMENTHEZ KÖTŐDŐ KIADÁSOK CSÖKKENTÉSÉNEK VIZSGÁLATA**

Ebbe a témakörbe kell sorolnunk a munkaerő (létszám-) gazdálkodást és a személyi kiadások gazdálkodási feladatait. A tudás, a tapasztalat, a szakismeret a tőke egyik formája, a szervezeti vagyoni része, szervezeti stratégiai erőforrás. Fejlesztése, működtetése költséges, jelentős befektetéseket igényel mind az egyén, mind a szervezet részéről.<sup>30</sup>

A Határőrségnél a feladatok ellátásához megfelelő létszámú, összetételű, szakképzettségű munkaerőre van szükség. Ennek meghatározó alapja az állománytábla, ahol a meglévő szervezeti struktúra mellé beosztás, létszám, előírt iskolai végzettség és fizetési fokozat van rendelve. Az állománytábla végül is a szervezet papírra vetett személyzeti váza. Az állománytáblában nem nevek jelennek meg, csak beosztások. Ez vizsgálati lehetőséget kínál – a motiváció kellő mérlegelése mellett –, mégpedig az állománytábla változtatásával elérhető a költségvetési szerv kiadási oldalának a befolyásolására, például a tekintetben, hogy a végrehajtásban elérhető legmagasabb tiszti rendfokozat a jelenlegi alezredesi helyett az őrnagyi rendfokozat lenne. A középirányító szerveknél (igazgatóságok) az osztályvezetői szinttől lehetne alezredesi rendfokozatot elérni, míg a felső irányító szervnél (országos parancsnokság) a kiemelt főelőadók a középirányító szinten őrnagyi, a felsőirányító szervnél alezredesi rendfokozatot érhetnének el. Ez a rendfokozati besorolás tovább folytatódna a főelőadói, előadói szinten is. Így elérhető lenne az ésszerű differenciálódás, az országos parancsnokság attraktívává válna az igazgatóságokon dolgozók számára a jelenlegi állapottal szemben, mivel az országos parancsnokságon szinte azonos súllyal jelentkezik a középirányítói, illetve felsőirányítói munka.

<sup>29</sup> Váczi Mária – Koháriné Papp Edit: Könyvvezetés-Beszámoló-Elemzés-Controlling a költségvetési szervek gyakorlatában (Saldo, Budapest, 1992.)

<sup>30</sup> Kővári György: Az emberi erőforrás-gazdálkodás távlatai az ezredforduló küszöbén (Vezetéstudomány, 1999. 12.)

A költségvetési szervek szintjén a létszámgazdálkodásnak két formája alakult ki. Az egyik a kötött létszámgazdálkodás, amelynek lényege, hogy az ellátandó feladathoz a szükséges létszámot meghatározzák és a személyi juttatási keretet is ehhez igazítják. A másik a rugalmas létszámgazdálkodás, amelynek jellemzője, hogy elsődleges tényezőként veszik figyelembe a rendelkezésre álló személyi juttatási keretet, és ennek függvényében határozzák meg a szükséges létszámot.

A költségvetési szerveknél a merev létszámgazdálkodást a '70-es években váltotta fel a rugalmas létszámgazdálkodás. Figyelembe véve a feladatokat, a Határőrségnél a kettő kombinációjának ésszerű alkalmazása látszik célszerűnek. (Pl.: A feladat ellátásához törvényben megjelenő létszám és bér van rendelve = kötött létszámgazdálkodás. A törvényben biztosított személyi kiadást a fel nem töltött létszámhelyek forrásaiból adódóan túlmunkadíjra, illetménykiegészítésre, premizálásra lehetne fordítani (rugalmas létszámgazdálkodás.)

A '90-es években, a költségvetési gazdálkodásban általánossá vált a bértömeg gazdálkodás, ennek ellenére a létszámgazdálkodás jelentősége jelenleg is folyamatosan növekszik.

A Határőrség feladatainak ellátásához szükséges létszámkeret kialakításánál az alapító okiratban meghatározott feladatok jellege, a rendelkezésre álló eszközállomány, a dolgozók szakképzettsége, a területi elhelyezkedés és természetesen a jogszabályi előírások figyelembe vétele nélkülözhetetlen.

A korábban említettek alapján tehát a Határőrség társadalmi közös szükségletet elégít ki, így feladata speciális jellegű. A munkatársak kiválasztásánál egy alkalmassági, alkalmazhatósági szempontok körültekintő szem előtt tartására van szükség, a létszám kialakításakor és a felvételekor feltétlenül figyelembe veendő a szakképesítési előírásokkal és a munkaerővel kapcsolatos szabályok.

Költségcsökkentő hatása az előírt iskolai végzettséggel rendelkező egyének felvétele, ezáltal mérsékelhető a nem rendszeres személyi juttatások költségeinek növekedése. A képzési költségek minimalizálódnak, csak a továbbképzésre koncentrálnak. Ma a Határőrségnél tanulmányi költségre 35 mFt kerül felhasználásra megfelelő iskolai végzettségű alkalmazottak hiányában.

A rendelkezésre álló eszközök, berendezések figyelembe vétele nélkülözhetetlen a létszám kialakításánál, ezek működtetéséhez felkészült szakemberekre van szükség. Ilyen természetű igény a Határőrségnél informatikai, számítástechnikai és speciális műszaki területeken van.

Az igazgatósági kirendeltségek területi elhelyezkedésével kapcsolatban célszerű törekedni arra, hogy lehetőleg az adott településen belül, vagy ahhoz közeli helységeben lakó személyek kerüljenek alkalmazásra, mert a nagy távolságok a munkába járás kiadásait növelik.

Egyes munkakörök esetében (a dolgozók kiválasztásánál) szakirányú gyakorlat megléte szükséges, a vezetői állásoknál pályázatot lehet kiírni. A vezető számára fontos a létszámgazdálkodás, illetőleg annak figyelemmel kísérése, mert a szervezet gazdálkodását ez nagymértékben befolyásolja.

Hazánk gazdasági helyzetének súlyosbodásával, a költségvetési deficit növekedésével előtérbe került a kötöttebb bér-gazdálkodás. A Munka Törvénykönyvének előírásai megváltoztak, ezzel egyidőben a költségvetési szervek dolgozóinak jogállását is újraszabályozták.

Az új törvények legfőbb sajátossága, hogy az egyes munkakörökhöz kapcsolódó díjtételénél nem ún. "béralku", hanem alapvetően az iskolai végzettség és a közalkalmazotti jogviszonyban eltöltött idő a meghatározó.

A kiadások csökkentése miatt fontos, hogy az átmenetileg, de tartósan távollévők helyettesítésénél a munkáltató választhat: alkalmazhat új dolgozót, amelynek során lehetőség van személyi juttatási keret megtakarítására, vagy megoldás lehet részmunkaidős, illetve nyugdíjas dolgozó (pl. orvos, gondnok) alkalmazása is. Ebben az esetben szintén elérhető bizonyos megtakarítás. A saját dolgozó többletmunkája is igénybe vehető, itt az ösztönzés: helyettesítési díj, illetve jutalmazás lehet. A Határőrségnél ez speciálisan úgy valósul meg, hogy egyes területeken (pl.: egészségügy) újonnan felvett munkaerőt alkalmaznak ilyen esetekben, de speciális területeken (pl.: vegyvédelem, fegyverzet) célszerűbb inkább a túlmunka alkalmazása.

A határőrségi kiadások fontos eleme az egyéb nem rendszeres személyi juttatások (pl.: étkezési hozzájárulás, ruházati költség) köre, mivel ezek állandó kötelezettségvállalásokat jelentenek. Szóba jöhetnek a munkaerő-átcsoportosítások esetleges lehetőségeinek vizsgálatai, mert a kapcsolódó díjazások, ösztönzések terén ehhez igazodóan költség-megtakarításokat lehetne elérni.



Jelentős tényező a megbízási díjak (pl.: tolmács-kifizetések) előirányzatának kialakítása. Jelenleg a Határőrség tolmácsdíjra kb. 76 mFt-ot fizet ki évente. Egyes nyelveknél (pl. afrikai, ázsiai) az igazgatóságok a fővárosból hívnak tolmácsot. Célszerűbb, takarékosabb megoldást jelentene központilag egy fordító irodával szerződést kötni. Ebben a formában az igazgatósági tolmácsolások akár telefonon is megoldhatók lennének. Ennek éves költsége kb. 32,3 mFt-ot tenne ki.

A humán menedzsmenthez kötődő költségvetési gazdálkodás a legnagyobb mértékben hat a költségvetési szervek finanszírozási helyzetére. A Határőrségnél is kiemelkedő jelentőségű tényező, hiszen a 2003. évi költségvetés 87 %-át tették ki a személyi juttatások és kapcsolódó járulékok. A másik oldalról viszont lényeges szempont a humán erőforrás helyzete. Meghatározó jellegű az állomány összetétele, képzettségi szintje, beosztásban eltöltött gyakorlata, stb. A gazdasági és humán szervek feladata, hogy megtalálják azt a középutat, amely a fiskális szempontok figyelembevételével takarékosági helyzetet teremt, úgy, hogy a humán erőforrás szempontjából ne sérüljön az alapfeladat. A következő években tovább változik a személyzeti munka tartalma, így egyre inkább kulcsfontosságúvá válik a Határőrség szervezetségének javítása érdekében. A jövőben az egyre komplexebb feladatok egyre szélesebb körű ismereteket és eszköztárat igényelnek.

#### **2.4. ESZKÖZGAZDÁLKODÁSHOZ KÖTŐDŐ KIADÁSOK CSÖKKENTÉSE**

A területen érvényesülő gazdálkodást két nagy csoportra oszthatjuk, a készletgazdálkodásra és a befektetett eszközökkel való gazdálkodásra.

A készletek finanszírozása a költségvetési szerveknél, így a Határőrségnél is eltér a megszokott formától. A készletek forrása általában a havonta rendelkezésre bocsátott költségvetési támogatás, amelyet a saját bevételek egészíthetnek ki. A több hónapra elegendő mennyiségű beszerzések nem jellemzők, raktári készlet képzésére forráshiány miatt nincs lehetőség.

Az eszközgazdálkodáshoz kötődő normák megtalálhatók egyes határőrségi belső szabályzóban (pl.: üzemanyag, élelmezési, ruházati normák). A Határőrség éves költségvetésből gazdálkodik, így az év közben jelentkező áremelkedéseket, árfolyamváltozásokat az államra nem háríthatja át. Ennek megfelelően a rendelkezésre álló keret terhére év közben kisebb volumenű beszerzésre van lehetőség.

A készleteken történő kiadások csökkentésénél kiemelkedő jelentőségű, hogy már a tervezés időpontjában a rendelkezésre álló normák, tapasztalati adatok, létszámadatak, egy mérőegységre jutó költségek alapján készüljenek a számvetések. A szakmai feladatok végzéséhez nélkülözhetetlen kialakítani, megalkotni a készletek igénylésének pontos szabályait. A készletekre fordított költségek csökkenése érhető el a beszerzések lebonyolítási rendje kialakítása esetén, ugyanis ennek keretében kerül meghatározásra, hogy mely készletet célszerű gyűjtöten központilag, illetve melyeket egyedileg beszerezni.

Lényeges a beszerzési piacok feltérképezése a különböző média adta lehetőségek felhasználásával, beszerzéseknél természetesen a gazdaságossági szempontok előtérbe helyezése az elsődleges, de természetesen a minőségi szempontok figyelembe tartásával. A szállítási, raktározási feladatok ésszerű, a logisztikai és informatikai tudományos eredmények felhasználásával történő megszervezése is jelentős költségmegtakarítással járhat.

A készletek nyilvántartási rendszerében különösen nagy hangsúlyt kapnak az analitikus nyilvántartások. A jelenlegi működő határőrségi analitikus nyilvántartásokra ki lehet építeni a készletfelhasználások ellenőrzési rendszerét és a feltárt hiányosságok megszüntetéséhez szükséges eljárási rendet. A szakterületek nyilvántartások alapul vételével elvégzik a készlet-felhasználás, állományváltozás alakulásának értékelését, elemzését, hogy az ebből levonható következtetéseket a vezetők a következő időszakban hasznosítani tudják.

A befektetett eszközökkel való gazdálkodásnál első lépés a szakmai feladat teljesítéséhez szükséges tárgyi eszközök körének kijelölése. Ezt követi a szervezeti egységek és azok vezetői hatáskörének szabályozása az eszközökkel való gazdálkodásban (pl.: gépjárművek normáinak megállapításáért, használatból való kivonásért ne az informatikai szakterület, hanem a műszaki szakterület legyen a felelős).

A tárgyi eszközök megfelelő műszaki biztosításához elengedhetetlen a karbantartási előírások betartatása, illetve a karbantartás tényleges megtörténtének ellenőrzése (pl.: indító szolgálatnak a napi igénybevétel végén a gépjárművek karbantartottság ellenőrzése) annak érdekében, hogy a karbantartások által elérhető gazdaságossági hatásokat elemezni lehessen.

A ciklikusan ismétlődő felújításokról célszerű középtávú (3-5 éves) tervet összeállítani és ennek segítségével lehet az egyes eszközök időleges pótlásait is biztosítani. Az eddigiek megvalósulása esetén számolni lehet a készletgazdálkodás terén 5 %-os megtakarítással, amely Határórségi szinten akár 85,7 mFt-ot is jelenthet évente.

## **2.5. SZOLGÁLTATÁSOKHOZ KÖTŐDŐ KIADÁSOK CSÖKKENTÉSE**

A szolgáltatások a működési kiadások és ezen belül a dologi kiadások részét képezik. Nem személyhez kötöttek és nem a befektetett eszközök pótlásával, bővítésével, felújításával kapcsolatosak, hanem az intézmény mindennapos működéséhez szükségesek (pl.: fűtés, világítás, posta, közműdíj stb.).

A költségvetési szerveknek az itt jelentkező kiadások nagy részénél problémát jelent, hogy a szolgáltatást monopolhelyzetben lévő gazdálkodó végzi. A fűtés, világítás, közműdíjak csökkentésénél a takarékosági szabályok betartása kötelező érvényű, de ezeknél a területeknél figyelembe kell venni, hogy a beavatkozás az állomány élet- és munkakörülményeinek hátrányba hozásával nem járhat.

A szolgáltatásoknál az évközi áremelkedések élesebben hatnak, mint a készletbeszerzéseknél, mert míg a készletbeszerzés elhagyható, a szolgáltatás igénybevétele szükségszerű.

A kommunikációs eszközök szolgáltatási díjának folyamatos növelése miatt a beszélgetések számának, időtartamának redukálása folyamatos cél, ide tartozik a jogtalan igénybevételek következményeinek szigorítása is. Jelenleg forintnormán alapszik a munkahelyi telefonok és a mobiltelefonon használata. A racionalizálás érdekében szükséges ennek a rendszernek a feladatalapú átdolgozása, melynek következtében további megtakarítások érhetők el.

Látható, hogy a költségvetési gazdálkodásnak releváns pontját képezik a készletbeszerzések és a szolgáltatások. Alapvetően nem szervezetben belüli, hanem külső szervezetektől, szolgáltatóktól determinált folyamatokról beszélünk, ezért racionálisan alapos döntés-előkészítő tevékenységgel, információk teljeskörű feldolgozásával kerül sor a beszerzési eljárások lefolytatására. A Határórség gazdasági vezetőinek fő feladata a feladatfinanszírozás alapjául szolgáló egységes, racionális és nem tékozló költségvetési gazdálkodásmód megteremtése.

## **2.6. MŰKÖDÉSI BEVÉTEL NÖVELÉSE**

A Határórségnél a bevételi előírás minden évben magas (a bevételek alakulását az 5. számú melléklet szemlélteti). 2002-ben több határőr igazgatóságnál is előfordult, hogy nem tudta teljesíteni bevételi előírását.

A rendszerváltozást követően a bevétel alulteljesítésének egyik okaként jelentkezett a sorállomány fokozatos, majd 1998-tól teljes kivonása, ezáltal az általuk végezhető „külső szolgáltatások” csökkenése. A nyugati viszonylatú igazgatóságoknál az elektromos jelzőrendszer felszámolásából adódó bevételek is megszűntek, amely szintén bevételcsökkenést okozott. A Határórség befejezte a végrehajtott alegységek átszervezését, így a régi őrök megszüntetéséből adódó selejtanyag készletértékesítések is elmaradnak. A külső személyek, szervek részére nyújtott szolgáltatásnál problémaként jelentkezik, illetőleg a pénzügyi korlátok miatt az a szemlélet terjedt el, hogy a költségvetési pénzek alapfeladatokat finanszírozzanak, ne pedig bevételi célként történő felhasználásuk kerüljön előtérbe. A bevételekre vonatkozó előírások (befizetési kötelezettség) szintén nem a bevételek növelésére orientálja a költségvetési szerveket.

Fontos tehát a költségvetési szerveknek megtalálni a bevételek teljesítésének lehetőségeit. Ennek egyik formája a költségvetési szerv személyi állománya részére végzett, vállalkozásnak nem minősülő szolgáltatások nyújtása a szerv szabad kapacitásának kihasználásával.

A költségvetési szerv szabad kapacitásának fokozott kihasználásával – saját személyi állománya részére – szolgáltatást abban az esetben végezhet, ha az alapító okiratban meghatározott alaptevékenységen belül az kiegészítő, kiegészítő jellegű tevékenység, az alaptevékenység feltételeként rendelkezésre álló, s e célra lekötött személyi és anyagi kapacitások fokozott kihasználásával nem nyereségszerzés céljából végzi, és az a szolgálati feladatok zavartalan ellátását nem akadályozza, a testület tekintélyét nem sérti.

A szabad kapacitásra épülő szolgáltatások köre lehet gépi berendezések, egyéb eszközök kölcsönzése (pl.: fűró, fűnyíró stb.), illetve a szerv szakemberei által nyújtott szolgáltatások igénybevétele, a rendelkezésre álló eszközök felhasználásával (pl.: szabás, varrás stb.). Az eszközök kölcsönzéséből befolyt bevételek körét

pontosan meghatározni nem lehet, a kisebb igazgatóságokon 1 mFt-tal a nagyobb igazgatóságokon 2 mFt-tal számolhatunk évente. A szakmunkások munkaidő kihasználtsága megközelítőleg 80 %. Az igénybevevő a szolgáltatásért tehát a fentiek alapján kifizeti a szakmunkások jelenlegi bérének 20 %-át és egy kialakított vállalkozási felárat (kb. 50 %). A Határőrség ezzel a módszerrel akár 55,3 mFt bevétel növekmény érhető el.

Fő bevételi forrás lehet az alkalmazottak részére nyújtott szolgáltatások „megtérítése”. A Határőrségnél ez alapvetően az étkezéstérítéseként valósul meg. Az étkezési befizetésekre azonban a dolgozók nem kötelezhetők, így ez a bevételi forrás nagymértékben nem befolyásolható. Az étkezési befizetések csökkenése 1998-tól tapasztalható, amikor bevezetésre került az étkezési hozzájárulás, étkezési jegy formájában. Az étkezési hozzájárulás bevezetése duplán sújtotta a költségvetési szerveket, mivel kiadási oldalon - a nem rendszeres személyi juttatásoknál - kifizetésként, míg a bevételi oldalon - az alkalmazottak térítésénél - bevétel elmaradásként jelentkezett.

A bérleti díjaknál az eszközök bérbeadását szükséges ösztönözni a már leírt szabad kapacitás függvényében. Lehetőség van továbbá a társ fegyveres szervek részére lőterek bérbeadására, valamint a helyiségek bérleti díjának növelésére is. Lehetőség szerint fel kell mérni a nem üzemelő objektumok bérbeadási lehetőségét, valamint az üzemelő objektumok szabad kapacitásainak bérbeadási lehetőségét (pl.: oktatás, sport). A Határőrség jelenlegi bérleti díjbevétele 42,3 mFt, amely azonban tovább növelhető az említett lehetőségek függvényében.

## **2.7. FELHALMOZÁSI ÉS TŐKE JELLEGŰ BEVÉTELEK NÖVELÉSE**

A felhalmozási és tőke jellegű bevételek növelése a Határőrségnél súlyozottan kezelendő, mivel csak a 2002. évi bevételeknél az országos parancsnokság bevételeinek 50 %-át teszik ki. A felhalmozási és tőke jellegű bevétel számviteli fogalom, amelyen a Határőrség vonatkozásában legfőképp az ingatlan értékesítést jelenti. Tény viszont az is, hogy a hivatásos határőrrezetre történő áttérés folyamán felszabaduló üres objektumok értékesítésének megszűnésével a Határőrség nagy volumenű bevételtől esik el. A költségvetés tervezésénél a bázisbevétel előírásával ez a hiány előreláthatólag nem pótolható.

A megjelölt bevételi körbe tartozó feladatok a Határőrségnél az ingatlanok értékesítésén kívül egy másik jogcímen is: gépek, berendezések értékesítésén jelentkeznek. A gépek, berendezések, felszerelések értékesítésekor problémaként jelentkezik, hogy a kiadási előirányzat szűkössége miatt ezek az eszközök általában elavultak, amortizációs cseréjük határidőre nem történik meg. Az értékesítést hátráltatja továbbá, hogy központi költségvetési szerv a használatában, illetve a kezelésében lévő, feladatai ellátásához feleslegessé váló gépet, felszerelést, járművet, készletet, berendezést, ruházatot, ruházat-kiegészítőt, szolgálati állatot 15 millió forint egyedi könyv szerinti bruttó értékig saját hatáskörben, e felett a kincstári vagyon értékesítésére irányadó szabályok szerint értékesítheti.<sup>31</sup> A jogszabályi korlátokon belül azonban javasolt az értékesítéseknek, mint bevétel-növelő lehetőségeknek az alkalmazása, mivel az így elérhető a többletbevétellel amúgy is nagyon szűkös dologi kiadások, illetve felhalmozási kiadások előirányzata növelhető.

A költségvetési szerv kezelésében lévő ingatlanok értékesítéséből származó bevétel maradéktalan saját hatáskörű felhasználását a költségvetési törvény bizonyos kitételekhez köti. A költségvetési szerv felügyeletét ellátó szerv vezetőjének javaslatára a pénzügyminiszter határozza meg jogcímenként a teljesítendő köztartozásra, építési beruházásra, ingatlanvásárlásra, felújításra és rekonstrukcióra felhasználható összeget. E bevételhányad nem lehet az ellenérték 50 %-ánál alacsonyabb. Ezen összeggel a költségvetési szerv kiadási és bevételi előirányzata növelhető. A meghatározott összeg feletti rész a központi költségvetés bevételét képezi.<sup>32</sup> Fontos a már nem üzemelő objektumok értékesítése, az értékesítési eljárás alatt lévő ingatlanok esetében fennálló követelések mielőbbi behajtása, peres ügyek tisztázása, valamint a régebben működésből kivont ingatlanok újbóli vagyonfelmérése, felajánlása és versenytárgyalás útján történő értékesítése. A Határőrség 672 mFt értékre felbecsült ingatlanvagyonnal rendelkezik, a felértékelte ingatlanvagyon kb. 20 %-a realizálódik értékesítésként évente.

A bevételek a kiadási oldal kötelező tartalékképzésével párhuzamosan kezelendők a költségvetési gazdálkodás egyensúlyi helyzete elérése érdekében, mivel a bevétel esetleges nem teljesülésével csökkenteni lehet a tartalék felszabadítását. A bevételeken belül célszerű továbbá az ingatlanértékesítésből származó többletbevétel tervezett

<sup>31</sup> 2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről

<sup>32</sup> 2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről

összegét a munkaadót terhelő járulékokon tartalékolni, mivel ez az összeg az állammal szembeni befizetési kötelezettségre fordítható, de nem fordítható például a dologi kiadás növelésére.

Külföldi tanulmányutam során Németországban tapasztaltam, hogy a bevételi kötelezettség a rendvédelmi szerveknél ismeretlen fogalom. A szervezetek kiadási előirányzatból gazdálkodnak, a befolyt bevételeket pedig a központi költségvetésbe fizetik be. Nem kell követniük a bevétel és a kiadás összhangját, bevételeik elmaradása esetén nincsenek rákényszerítve kiadásaik csökkentésére, hiszen bevételi előírás, mint olyan, nem létezik.

## **2.8. PÉNZFORGALOM NÉLKÜLI BEVÉTELEK ÉSSZERŰ FELHASZNÁLÁSA**

A pénzforgalom nélküli bevételnek, mint bevételi jogcímnek a külön kezelését indokolja annak a mennyiségnek az ismerete, amelynek alapul vételével megállapítható az a volumen, amely költségvetési pénzmaradványból, illetve a vállalkozói tevékenység eredményéből a kiadások teljesítéséhez igénybe vehető.

A költségvetési szerveknél tehát pénzforgalom nélküli bevétel lehet a pénzmaradvány és a vállalkozási tevékenységből adódó pénzforgalmi eredmény. A szerveknél egyes tervezett feladatok elmaradhatnak, vagy módosulhatnak, amely akár a kiadások csökkenését eredményezheti, de előfordulhat az is, hogy jobb munkaszervezéssel, takarékosabb gazdálkodással kevesebb kiadással teljesülnek a feladatok. Ezen tevékenységek év végén pénzmaradvány keletkezéséhez vezethetnek. Pénzmaradvány keletkezik akkor is, ha a megtervezett bevételhez képest nagyobb bevétel folyik be, vagy a bevételhez képest kisebb kiadást kell elszámolni.

A pénzmaradvány megállapításánál az alaptevékenységgel összefüggő bevételeket és kiadásokat lehet számba venni: vagyis minden olyan bevétel és kiadás figyelmen kívül hagyandó, amely nem függ össze az alaptevékenységgel, illetőleg korrekciót igényel (pl.: támogatási többlet).

A pénzmaradvány a bevételek és kiadások szembeállítása, megállapításánál a teljes december 31-én meglévő pénzkészlet a számítás alapja, figyelembe véve a kiegyenlítő, átfutó és függő bevételek és kiadások év végi állományát is. Kiegyenlítő bevételként jelentkezhet egy szakterületnél kintlévő vásárlási előleg visszavezetése év végén (amely növeli a pénzmaradványt), átfutó kiadás pedig abban az esetben keletkezik, amikor a Határőrség által ideiglenesen kifizetett számlát egy másik szerv a későbbiek során ki fogja egyenlíteni (ezáltal csökken a pénzmaradvány).

A pénzmaradvány felülvizsgálatát követően megtörténik annak jóváhagyása. A pénzmaradványból nem illeti meg a szervet a meghatározott célra rendelkezésre bocsátott összeg, feladatmaradás miatti összeg, TB járulék azon része, amely nem kapcsolódik a személyi juttatásokhoz, valamint a gazdálkodási szabályok megsértéséből származó maradvány.

A pénzmaradványt a felügyeleti szerv május 15-ig hagyja jóvá. A pénzmaradvány kizárólag személyi juttatásokból származó része személyi juttatásra fordítható. A pénzmaradvány terhére kötelezettség nem vállalható, de jóváhagyását követően a kiadási előirányzat megnövelhető vele.

A fentiekben leírtak következtében a pénzmaradvány bizonyos szinten "tartalékként" kezelendő. A jóváhagyást követően szükséges belső revízió végrehajtása. Meg kell vizsgálni azokat a tételeket, amelyeknél a jóváhagyott előirányzat a felhasználást előre láthatólag nem fedezi. Ezt követően előirányzat-módosítás történhet a pénzmaradvány terhére és a javasolt kiemelt előirányzat javára. A Határőrségnél évek óta ez a módosítás a dologi kiadásokra történik, mivel ez a kiemelt előirányzat foglalja magában a működéshez szükséges állandó kiadásokat.

## **2.9. A TAKARÉKOSSÁG**

A takarékosagra való törekvés mindenkor a gazdálkodás kiemelt céljaként jelentkeznek. A költségvetési szervek jelenlegi helyzetében bekövetkezett nehézségek a takarékoság jelentőségét fokozottabban előtérbe állítják.

Cél tehát, hogy a gazdálkodásban fokozottabban érvényesüljön a meglévő eszközök koncentrációja, felhasználásuk hatékonysága, az anyagi-pénzügyi erőforrásokkal való takarékoság. Nyilvánvaló, hogy a költségvetésből gazdálkodó szervek nagy többsége - így a Határőrség is - a rendelkezésre álló eszközök mind hatékonyabb felhasználásával járulhat hozzá a nehézségek leküzdéséhez. Azonban a takarékoság nem mehet az

alapeladat rovására, nem lehet egyértelmű feladatelvonás, hanem végső soron a szolgálati feladatok megvalósításához szükséges kiadások célszerű és ésszerű sorolását, illetve felhasználását kell, hogy jelentse.

### **2.9.1. A takarékoság, mint követelmény érvényesítésének lehetőségei a Határőrsegnél, különös figyelemmel az energiahordozók felhasználására**

A Határőrsegnél az anyagok és pénzeszközök kezelése terén már hosszabb idő óta belső normák által szigorúan szabályozott keretek között kötelező a takarékoság. E szabályozók a minden év elején felülvizsgálatra kerülő – általában a gazdálkodási körirathoz kapcsolódó – takarékosági intézkedések.

Az eredmények ellenére a takarékoság nem vált még az általános feladatok ellátásának szerves részévé. Sajnos, eddig még nem sikerült megfelelő eredményt elérni az energiahordozók, munkaerő-gazdálkodás, valamint egyes készletbeszerzések (pl.: papír, irodaszer) terén.

Az energiahordozók esetén takarékos gazdálkodással, az indokolatlan, szükségtelen felhasználás megszüntetésével jelentős költség-megtakarításokat lehet elérni.

Az energiahordozókkal kapcsolatos takarékoság egyik eszköze lehet a villamos energia felhasználására vonatkozó szerződések felülvizsgálata és azok teljesítménydíjas módosítása. Jelenleg a Határőrsegnél 14 teljesítménydíjas szerződés van érvényben. Ezen szerződések 7280 MW teljesítményre vannak kötve 123,5 mFt értékben.

A fűtő- és tüzelőberendezések rekonstrukciójánál meg kell találni a leggazdaságosabb üzemeltetési módot (pl.: gáz szélesebb körű alkalmazása). Ennek egyik formája lehet, hogy a központi fűtéssel ellátott objektumokban következetesen lehet alkalmazni a szakaszolt fűtéssel történő megoldást, illetve a fűtésre beépített radiátorok mennyiségi szükségletének felméréseivel, a felesleges fűtőtestek elzárhatók. A szakaszolt fűtés hiánya miatt 335.137 m<sup>3</sup> felesleges fűtése valósul meg, ennek elmaradásával akár 92 mFt megtakarítás is elérhető.

A villamosenergia hőfejlesztés céljára történő felhasználás korlátozására szükséges az egészségügyileg nem indokolt, pótfűtés céljára alkalmazott villamos- fűtőtestek bevonása. Ehhez kapcsolódóan viszont célszerűnek mutatkozik gondoskodni arról is, hogy minden helyiségben, ahol az alapfűtéssel az előírt hőfok nem biztosítható a hiányosság megszüntetésre kerüljön.

Az elektromos hálózatok felülvizsgálata folyamatosságot követel, a hibás fogyasztók javítása, kicserélése miatt. Egyes helyeken javasolt a szimmetrikus fázisterhelés kialakítása. A nagy teljesítményű fogyasztókkal felszerelt műhelyek, javítóbázisok külön fogyasztásmérőkre kapcsolhatók. Áttekintésre szorul a szolgálati érdek, élet- és vagyonbiztonság veszélyeztetése nélkül a mellékhelyiségek, közlekedők és térvilágítás csökkentése, időbeni korlátozása.

Az üzemanyagokkal való takarékoság érdekében szükséges a gépjárművekkel történő személy- és teherszállítások megszervezésénél, hogy a szállított létszámhoz és a szállítmány súlyához igazodjon az útba indított jármű nagysága. Norma feletti túlfogyasztás esetén, amennyiben a műszeres vizsgálatok a túlfogyasztást nem indokolják, az esetek kivizsgálását követően, ha a vizsgálat alapján megállapítást nyer a vonatkozó norma megsértése, akkor a normasértővel szemben kezdeményezni kell a szükséges intézkedések megtételét (fegyelmi, kártérítési felelősség).

### **2.9.2. Egyéb (pl. általános gazdálkodás körébe vont anyagokkal való) takarékos gazdálkodási lehetőségek, takarékosági tervek**

A Határőrség évekként elzárta jelentős eredményeket ért el az ingatlanok és technikai berendezések javítási és karbantartási feladatainak önerős megvalósításával. Ez alapvetően a sorállomány nagy létszámának és a személyi érdekeltségek létrejöttének volt köszönhető.

Káros gyakorlatként jelentkezik a különböző technikai eszközök rendeltetés szerinti használati idején túli üzemeltetése, sok esetben előfordul, hogy a beszerzési költség többszörösét teszi ki javításra, karbantartásra fordított összeg.

A takarékoság további fokozása érdekében felülvizsgálatra szorul a munkaviszonyon kívül foglalkoztatottak létszáma. Ha a foglalkoztatási idő és költségszámítás vizsgálata alapján indokolt, akkor e létszám saját dolgozóval kiváltható.

A külföldi kiküldetések csak a nemzetközi tárgyalási tervre épülhetnek. Az esetlegesen tervtől eltérő utazások számát csökkenteni szükséges. (2003-ban külföldi kiküldetésre 29,3 mFt volt előirányozva.)

A papír és irodaszer felhasználásnál pazarlás tapasztalható, szükséges a felhasználás felülvizsgálata, amely azonban nem mehet a jogszabályokban előírt feladatok terhére (pl.: idegenrendészeti nyomtatványok, járőr tevékenységet segítő nyomtatványok, stb. beszerzése nélkülözhetetlen).

A bútor-berendezési anyagok beszerzése a szűkös költségvetési lehetőségek tükrében korlátozásra szorul: költségkímélő lehetőség a javított, illetve gazdaságosan felújított bútorok használata. A papíron, az irodaszeren, a bútoron, illetve a berendezésen el lehet érni az ez évben tervezett ezen kiadások 5 %-os csökkentését, amely Határőrségi szinten 9,8 mFt.

Gazdasági helyzetünk a Határőrségnél is a hatékonyság fokozását, a szigorúbb takarékoság érvényesítését, az eddig elért eredmények továbbfejlesztését követeli meg. A takarékoság még jobban a gazdálkodás elemévé válhat, és érvényre juthat a szolgáltatás valamennyi területén. A takarékoság nem csupán cél, hanem nélkülözhetetlen eszköz is egyben a hatékonyság javításában. A takarékoság nem szűkíthető le a pazarlás látható jeleinek megszüntetésére. Nélkülözhetetlen tehát olyan konkrét intézkedések meghozatala, amelyek valóban megteremtik a takarékos gazdálkodás feltételeit és megszüntetik a pazarlás okait, ezért szükséges a takarékosági tervek elkészítése. A Határőrségnél általában évente kiadásra kerülnek takarékosági intézkedések, de takarékosági tervek készítése nem kötelező. A jelenlegi gazdasági helyzetben szükséges a tervek elkészítése, mert azok az igazgatóságoknak is iránymutatást adhatnak az adott területen megvalósítható kiadások csökkentésére.

## **2.10. ÖSSZEZÉS, KÖVETKEZTETÉS**

Az előbbieken elsődlegesen azokat a lehetőségeket részleteztem, amelyek elhagyása nem befolyásolja az alapfeladat zavartalan működését, de a szerv kiadási előirányzatára, annak csökkentésével pozitívan hat. A humán menedzsmenettel bemutatott modellek nagy része elméleti jellegű. Természetesen a gyakorlati életben számos elméletileg jól működő költségkímélő lehetőséget lehetetlen alkalmazni (például: akadályt gördíteni a továbbképzési nyelvtanulási lehetőségek elé).

Az egyes feladatelhagyásokból, feladat-racionalizálásokból adódó költségmegtakarítások természetesen csupán szemléltető jellegűek. Elemzéseim során néhány esetben a „fűnyíró” elvet alkalmaztam, tehát %-os formában határoztam meg az egyes költségvetési tételek előirányzatainak csökkentését, ezáltal az államháztartásban „jól” bevált módszer leképzesét hajtottam végre. Igazolható, hogy a jelenlegi forráshiányos környezetben a gazdasági, gazdálkodási szabályzók kiváló ismerete és a körülményeknek megfelelő közgazdasági gondolkodás fejlesztése, s az ezekhez szükséges feltételek biztosítása serkenti az egyes szakterületi vezetőket a belső tartalékok kiaknázására, a felelősségteljes döntések meghozatalára.

A bevételek vizsgálatánál következtetésként levonható:

- a bevételek növelése legalább olyan fontos feladat, mint a kiadások csökkentése,
- e kettő azonban párhuzamosan kezelendő, mert a bevételi előírás alulteljesítése esetén elengedhetetlen a kiadások csökkentése, a túlteljesítésével viszont lehetőség van a többletbevétel kiadásra történő felhasználására;
- ezáltal új feladat finanszírozására nyílik lehetőség, illetve a már meglévő feladat magasabb szinten válhat végrehajthatóvá.

A takarékosági tervek elkészítése pozitív irányba befolyásolja a költségvetési szervek gazdálkodását. A takarékoság elérésében nagyon fontos feladatuk van a vezetőknek, hiszen, annak érdekében, hogy a takarékoság szemléletté váljon, kiemelkedő jelentőségűnek mondható az erre irányuló motiváció kialakítását elősegítő szerepük.

### 3. A HATÁRŐRSÉGI KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS ÚJ MEGOLDÁSI LEHETŐSÉGEINEK VIZSGÁLATA

#### 3.1. FINANSZÍROZÁSI PROBLÉMÁK

A társadalmi átalakulást követően – 1989 - 1990-től kezdődően – az állam szerepének megváltozása, illetőleg az állami feladatok gyarapodása a kiadások volumenének növekedését vonta maga után.

Új állami feladatok jelentek meg, ezek közül a legjelentősebbek:

- kárpótlás,
- privatizáció,
- környezeti károk helyreállítása,
- a környezetszennyezés mérséklése,
- új állami pénzalapok (pl.: hitelgarancia) létrehozása,
- új állami szervek létrehozása (pl.: ÁSZ),
- fejlesztési kiadások (pl.: közműfejlesztés),
- pártok, társadalmi szervezetek támogatása.

Az új feladatok fedezetének biztosítása maga után vonta az állami bevételek növelésének szükségességét, ezt azonban már az adófizetők tűrőképessége egyre kevésbé tudta elviselni. A kormányzat új finanszírozási megoldások alkalmazására kényszerült. Az egyik – kézenfekvő – lehetőség az volt, hogy bizonyos feladatokra reálértékben egyre kevesebb előirányzatot biztosítottak. Ebben a csökkenési folyamatban – sajnos lassan már hagyományosan – az egészségügynek, oktatásnak, honvédelemnek, rendvédelemnek jutott egyre kevesebb előirányzat.

A második lehetőségként a fejezetek részére a támogatás és a saját bevétel arányát megváltoztatták, azaz egyre nagyobb bevételi előírásokat határoztak meg.

Az állami feladatok ellátása a fejezetek, illetve az azokhoz kapcsolódó költségvetési szervek számára kötelező érvényű, alaprendeltetésükből eredő feladat, amelyek végrehajtása érdekében mindent el kell követniük a szükséges fedezet előteremtésére.

E cél elérése érdekében a költségvetési szerveknél komoly takarékosági intézkedések bevezetésére került sor, megindult a belső források felkutatása, a bevétel-elérési lehetőségek keresése. A kezdeti időszakban ezek eredményre is vezettek, a szervek feladataikat maradéktalanul el tudták látni.

A későbbiek során viszont a kiadások szükségszerű volumen növekedésével és strukturális változásával nem nőttek a támogatások, így a központi költségvetési szerveknél – köztük a Határőrségnél is – finanszírozási problémák alakultak ki. Az 1990-es évek második felében új kormányzati döntések, törvények kerültek bevezetésre (pl.: idegenrendészeti törvény, határőrizeti törvény, stb.), amelyre a költségvetésben biztosítottak ugyan céltámogatásokat, de ezek azonban nem fedezték a tényleges kiadásokat. A Határőrség tehát ma sem rendelkezik az állami feladatokhoz való hozzájárulások beszerzési lehetőségével, így a feladatainak ellátásához megállapított kiadásait az Államkincstártól kapott költségvetési támogatásból és a saját működési bevételeiből kell fedeznie.

A forrásokat pótló kiadások csökkentése és a bevételek növelésének előtérbe helyezése a Határőrségnél is szemléletváltozást eredményezett. Eredményei az alábbiak voltak:

- a Határőrség átszervezésében egyik fő szemponttá lépett elő a takarékoság elve,
- az ingatlanok nagy része eladásra került,
- a Határőrség létszáma átstrukturálódott, és csökkent,
- a kiképzés időtartama minimálisra csökkent,
- az ingatlanok felújítása elhalasztódott, csak ott történt beruházás, ahol az elkerülhetetlen volt,
- a technikai eszközök javítása elmaradt, előtérbe került a saját javítás,
- a fejlesztések elmaradtak,
- az igénybevételek minimalizálódtak.

Megállapítható, hogy a Határőrségnél nincsenek egyéb támogatások, alapvetően csak a központi költségvetésre lehet támaszkodni. A fejlesztések elmaradtak a követelményszinttől, melynek következtében felmerült a

működési, felhalmozási bevételeken kívül a bevételek további növelése jogszabályi feltételeinek, lehetőségeinek felkutatása, kidolgozása.

### **3.2. JOGSZABÁLYI FELTÉTELEK, LEHETŐSÉGEK**

A kormányzat a gazdasági élet nyitottabbá válásával, a piacgazdaság elveinek fokozatos érvényre jutásával lehetőséget látott a vállalkozási tevékenység költségvetési szervek tevékenységi körébe való bevonására. Ez a bevételek növelésének lehetőségét hordozza magában, így új tér nyílt a támogatás és bevétel arányának további változtatására.

A vállalkozások folytatásának lehetőségét az 1991. évi állami költségvetésről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló 1990. évi CIV. törvény és az ehhez szorosan kapcsolódó, a költségvetési szervek költségvetésének végrehajtásáról szóló 4/1991. (II. 13.) PM rendelet fogalmazta meg először.

A költségvetési szerv az alaptevékenységén túlmenően vállalkozhat, ha e tevékenység

- a) az alapító okiratban, valamint szervezeti és működési szabályzatban meghatározott feladatkörnek megfelel, és az ott megjelölt keretekben marad, és
- b) folyó évi bevétele és az előző év(ek) vállalkozási tartaléka fedezi a folyó évi kiadásokat.<sup>33</sup>

A jogszabályokban megfogalmazott vállalkozási fogalom jóval szűkebb, kevesebb ismérvet foglal magában, mint a klasszikus vállalkozás fogalma, inkább hasonlít az eredmény érdekeltsgű tevékenység fogalmához, mint a valódi vállalkozásra.

A vállalkozás klasszikus kritériumai, amelyek nem jogszabályi fogalmak, az alábbiak:

- saját tőke,
- körülhatárolt felelősség,
- kockázatvállalás,
- önálló döntési szabadság.

Valószínű, hogy a kormányzat az itt említett bevételekkel már számolt, mert ez számszerűsítve is megjelent a bevételi előírások meghatározásakor.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényben ismételten megfogalmazásra került a költségvetési szervek vállalkozási tevékenységének folytatása, azonban kiemeltebb szerepben, mint az addigi jogszabályokban. Ez azt jelentette, hogy a költségvetési szerv alapító okiratában az alapító meghatározza a szerv által folytatható vállalkozási tevékenységek körét és mértékét. A szervezeti és működési szabályzatban tartalmazza a vállalkozási tevékenység részletes felsorolását és mindezek forrásait, a feladatmutatók megnevezését, körét és mértékét, a kincstári ügyfelek megnevezését, a szakágazati besorolást.

A költségvetési alapokmányban kell rögzíteni a vállalkozási tevékenység tartalmi és mennyiségi jellemzőit, személyi és tárgyi feltételeit, pénzügyi forrásait. A költségvetési szerveknél szabályzat rögzítse a vállalkozási szerződéskötés rendjét és a felügyeleti szerv által meghatározott további szempontokat.

Ha a költségvetési szerv vállalkozási tevékenysége összességében veszteséggé válik, a felügyeleti szerv köteles kivizsgálni a veszteség okait és intézkedni azok megszüntetésére.

A vállalkozási tevékenység lehetőségének megteremtésével együtt újból meghatározásra került, hogy melyek azok a saját bevételek, bevételi források, amelyeket a működéssel, az alaptevékenység végrehajtásával érhet el a szerv. Összehasonlítva az új és a régebbi működési bevételek körét megállapítható, hogy a működési bevételek lehetősége csökkent, egy részük vállalkozási tevékenység keretében elérhető bevételként fogalmazódott meg.

A költségvetési tervjavaslat összeállításáról a szerveknek vállalkozási tevékenységeik kiadásait és bevételeit is meg kell tervezniük, hisz forrástól függetlenül feladataival összefüggnek.

---

<sup>33</sup> 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről



### 3.3. A VÁLLALKOZÁS ÁLTALÁNOS FELTÉTELEI, ELVEI

Az Európai Gazdasági Közösség 4. számú direktívája megfogalmazza azokat az elveket, amelyek érvényre jutására szükséges törekedni a gazdálkodásban. Ezeknél a számviteli alapelveknél az első a vállalkozás folytatásának elve.<sup>34</sup>

A vállalkozás folytatásának elvénél kiindulási tényező az, hogy a vállalkozás nem fejezi be működését, illetve jelentősen nem csökkenti azt az év végével, vagyonának reális értékelése, a rendelkezésre álló eszközök és források a vállalkozás folytatásához megfelelő feltételeket biztosítanak. A vezetés érdeke, hogy ezt az alapvető figyelembe vegye.

A költségvetési szerveknél a vállalkozás folytatásának elve azt jelenti, hogy az intézmény is folytatja tevékenységét, vagyonát, anyagi eszközeit ennek érdekében veszi számba, mérlegeli a vele szemben támasztott követelményeket, tervezi és biztosítja az azok teljesítéséhez szükséges feltételeket, ez magában foglalja a szerkezeti változások megfigyelésének szükségességét. Többek között e feladat végrehajtásáról készített beszámoló alapozza meg a következő év költségvetési tervezését.

Külön jelentőséget ad e körben az, hogy a költségvetési szervek közfeladatot látnak el, az állam "megbízásából" lakossági igényeket elégítenek ki, tehát a tevékenység folytatásáért az adott intézmény vezetői fokozott felelősséggel tartoznak.

A Határórség a jogszabályi keretek között rendkívül szigorú belső normák szerint működik. Szabályzatokban, utasításokban egyértelműen behatárolt eljárásokkal, beszámolási, könyvviteli, tervezési renddel, hatásköri és felelősségi körökkel, szabályozott munkaidővel és irányítási mechanizmusokkal rendelkezik. Ezek az előírások úgy alakították ki a belső eljárási rendet, hogy az szinte lehetetlenné teszi az új vállalkozások indítását.

A következő kritérium a jogszabályi feltétel a költségvetési szervek vállalkozási tevékenységeinek kibontakoztatására. Még jelenleg is hiányzik a megfelelő állami és az arra épülő belügyminisztériumi (határórségi) szabályozás. A jogszabályi kritériumokból mindössze csupán a kormányzat vállalkozást ösztönző szándéka, törekvése mutatható ki, annak gyakorlati hogyanja szabályozatlan.

A személyi feltételek vizsgálatánál megállapítható, hogy a Határórségnél a beosztásokban lévők szakmai képzettsége az előírásoknak megfelelő, követelményszintű (vagy annál magasabb szintű) feladatmegoldásokat biztosít. A munkatársak munkáját viszont még nagymértékben a hierarchikus (valamint parancs-uralmi) rendszerből fakadó irányelvek vezérik. Ez alapvetően a feladatok legjobb tudás szerinti végrehajtásában a kudarcok, hibák elkerülésében, de sajnos másrészt a kezdeményező képesség visszaszorításában, az utasítások merev végrehajtásában és az "önvédelemben" valósul meg.

Ez a szemlélet azonban rövidtávú: költségvetési előirányzatok, heti, havi, féléves és éves tervezési kontingensek teljesítésére törekszik mindenki. A kockázatvállalási döntésekben az óvatosság jellemző, mivel a jelenlegi rendszer megköveteli az óvatos döntéshozatalokat. A vezetők fontosnak tartják, hogy nagy mennyiségű, egyértelmű adat alapján hozzanak ésszerű döntéseket, ha kockázatos döntésről van szó, azt sajnos gyakran halogatják.

A technikai feltételt vizsgálva az eszközök egy része alkalmas, nagyobb része azonban viszont alkalmatlan a vállalkozások végzésére. A speciális eszközök részben alkalmasak, hisz egyediek az országban, más szervezetnél nem állnak rendelkezésre, az általános technikai eszközök azonban - a Határórség elmaradott műszaki színvonalának megfelelően - rendkívül költséges üzemeltetésűek.

A finanszírozási feltételeknél megállapítható, hogy a költségvetési gazdálkodást szabályzó jogszabályok, az állami feladat ellátására biztosított pénzeszközök kifejezetten vállalkozási célra történő hasznosítását szinte tiltják. Hitelt felvenni vállalkozási tevékenység végzéséhez nem lehetséges. Forrásként alapvetően az előző évi vállalkozási eredmény, valamint a terven felüli bevételek vehetők igénybe. A költségvetési szervek azonban a többletbevételeket a már vázolt problémák miatt működési kiadásukra igyekeznek fordítani, mert ezen pénzeszközöket az alaprendeltetésből adódó feladatokra biztosított források kiegészítésére tartalékolják.

---

<sup>34</sup> Az Európai Gazdasági Közösség Tanácsának 78/660/EGK számú NEGYEDIK irányelve

Az előző évi vállalkozási eredmény azon része teljes mértékig felhasználható, amelyet a szerv a jogszabályban, illetve az alapító okiratban meghatározott alaptevékenysége ellátásához kíván igénybe venni.

A befizetési kötelezettségtől való eltekintés azt bizonyítja, hogy a kormányzat mégis az alaprendeltetés egyik finanszírozási módjának tekinti a vállalkozásokat. Ez a törekvés önmagában azonban nem segítette elő az alaprendeltetés ellátását, nem hozta meg a várt eredményeket.

### **3.4. A VÁLLALKOZÁSOK JOGI SZEMÉLYISÉGŰ FORMÁINAK ÁLTALÁNOS MÓDOZATAI**

A Határőrség vezetése már 2001-ben megfogalmazta, hogy a szervezet pénzügyi helyzete megköveteli a gazdálkodás intenzívebb, takarékosabb végrehajtását, ennek egyik lehetséges területe egyes Határőrségi szervezetek átalakítása nyereségorientált gazdálkodó szervezetté. Célkitűzésként megfogalmazódott a meglévő szervezetek, Határőrség költségvetését kímélő – eseteként non-profit –, de alapvetően nyereségorientált működtetése törvényes keretek között az alapfeladat sérelme nélkül.

A bevételek egy része saját bázisú szolgáltató kapacitásokhoz kötődik. Az eddigi vizsgálatokból kiderült, hogy a határőrségi műhelyek kihasználtsága nem teljes, többségük felszereltsége nem tartott lépést a bekövetkezett technikai fejlődéssel, a meglévő eszközök jelentősen elhasználódtak, a személyi állomány erkölcsi-anyagi elismerése elmarad a polgári életben tapasztaltaktól.

A fentiekből következően kettős kényszerhelyzet alakult ki. Egyrészt a Határőrség törvényi előírások alapján folyamatosan növelni kényszerül a bevételeit, másrészt az ezt biztosító szolgáltató kapacitások hatékonyabb működtetése maga is jelentős költségfordítást igényel.

Mindezek ismeretében vizsgáljuk meg, hogy az egyes szervezetek jogi szempontból milyen formában végezhetnek vállalkozási tevékenységet.

#### **3.4.1. Vállalkozási tevékenység formái**

A Határőrségnél a vállalkozási tevékenység folytatása gazdasági társasággá történő átalakítás nélkül történne. A haszonszerzési cél, az üzletszerűség, a piaci alapon végzett szolgáltatási jelleg együtt jellemzi a vállalkozási tevékenységet. Az adott év központi költségvetésben meghatározott bevételének fedeznie kell a vállalkozási tevékenységgel összefüggő kiadásokat. Az alapító okiratban a TEÁOR osztályozása alapján nevesíteni kell a vállalkozási tevékenységet, és meg kell határozni a vállalkozási tevékenységből származó bevétel mértékét a költségvetési összkiadáshoz viszonyított mértékben.

#### **3.4.2. Gazdasági társasági forma**

A gazdasági társaság tekintetében elsősorban egyszemélyes Kft., illetve egyszemélyes Rt. formáról beszélhetünk a költségvetési szerveknél. Az így létrehozott Kft., illetve Rt. adózási szempontból a társasági adóról szóló törvény hatálya alá tartozik, ennek figyelembevételével szükséges kialakítani a számviteli politikáját (magába foglalja a könyvviteli rendszer kialakítását, könyvvizetés módjának meghatározását, számlarendjének összeállítását stb.), pénzkezelésének általános szabályait, leltározási szabályzatát, belső ellenőrzésének rendjét stb.

A gazdasági társaságok létesítésének feltételeit, módját, a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény tartalmazza. A cégbírósi bejegyzés egyik feltétele, hogy a Kft. alapításakor szükséges három millió forint törzstőke. Egyszemélyes társaság alapítása esetén a cégbíróshoz történő bejelentés előtt a teljes pénzbetétet be kell fizetni, illetve valamennyi nem pénzbeni betétet a társaság rendelkezésére kell bocsátani. Részvénytársaságnál az alaptőke nem lehet kevesebb húsz millió forintnál, bejegyzésére csak akkor kerülhet sor, ha legalább az alaptőke harminc százalékát ténylegesen befizették.

Az egyszemélyes Kft. cégbírósi bejegyzésének feltétele, hogy mind pénzbeli, mind apportbeli törzsbetét részét az alapító befizesse, illetve a társaság rendelkezésére bocsássa.

Kft. alapításakor apportként csak olyan végrehajtható dolgot, szellemi alkotást, vagy jogot lehet figyelembe venni, melyet utóbb a társaság harmadik személy hozzájárulása nélkül ruházhat át.

A társaság ügyeinek intézését, képviselőjét egy vagy több ügyvezető látja el, akinek a személyét az alapító okiratban kell kijelölni.

A részvénytársaság, mint társasági forma a nagy tőkekoncentrációt igénylő vállalkozásoknak kínál lehetőséget arra, hogy számtalan tulajdonostól gyűjtsék össze a jövedelmező működéshez szükséges tőkét. Az alakuló közgyűlés megválasztja az első igazgatóságot, a felügyelőbizottságot és a könyvvizsgálót. A közgyűlés a részvénytársaság legfőbb szerve. Az igazgatóság és a felügyelő bizottság minimális létszáma 3-5 fő. A részvényt az értékpapírokra vonatkozó előírások szerint nyomdai úton kell előállítani, akkor is, ha egyszemélyes Rt. megalakítására kerül sor.

### **3.4.3. Közhasznú társasági forma**

A közhasznú társaság (Kht.) nem minősül gazdasági társaságnak. Tevékenysége attól "közhasznú", hogy a társadalom közös szükségleteinek kielégítését szolgálja, nem irányul nyereség vagy vagyonszerzésre. Üzletszerű tevékenységet is folytathat, erre azonban csak közhasznú tevékenység elősegítése érdekében kerülhet sor.

A közhasznú társaságra a Ptk-ban meghatározott eltérésekkel a gazdasági társaságokról szóló törvénynek a gazdasági társaságra irányadó közös szabályait, valamint a Kft-re vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni.

A Kht. csak egyes profiloknál kínál előnyöket. E vonatkozásban a Kht-k adómentessége a számított adóra vonatkozik, azaz nem kell a számított adót megfizetnie a Kht-nak az adóalap olyan része után, amelyet a közhasznú tevékenységből elért bevétele képvisel az összes bevételen belül, azonban ha a Kht. üzletszerű tevékenységet is folytat, így annak bevételeire kiterjed az adófizetési kötelezettség.

Mindezen útkeresések alapján megállapítható, hogy a gazdasági társasággá és a közhasznú társasággá történő alakítást, mint reális célt egyértelműen el kell vetni, ennek oka, hogy a gazdasági társaságok esetében a nagy összegű alaptőke és a rendkívül szigorú működési szabályok, közhasznú társaság esetén pedig a non-profit a cél. Ekkora kockázatot egy alapvetően költségvetési támogatásból gazdálkodó szerv nem vállalhat fel. A bevételeket esetleg vállalkozási tevékenységből, megfelelő korlátok között lehetne növelni, melyet a következő fejezetben részletezek.

### **3.4.4. Vállalkozási tevékenység folytatásának nehézségei a Határőrsnél, várható megoldások a jövőben**

A bevétel-növelés lehetőségeinek vizsgálata során felmerült egyes – jelenleg saját „erővel” végzett – tevékenységek vállalkozásba történő kiadása (pl.: takarítás, ételmezés, javítási szolgáltatás). Ennek megvalósítása azonban a költségvetés szerkezetét vizsgálva nehézségekbe ütközik, ugyanis a tevékenységek jelenlegi finanszírozása túlnyomó részben személyi juttatásból történik. Vállalkozásba történő kiadásnál ez a költség viszont a dologi kiadásokat terhelné, ahol sajnos évek óta nehézségeink vannak. A civil vállalkozásoknál alkalmazott óradíjak, rezszi- és anyagköltségek pedig többszörösére emelnék a kiadásainkat.

A humánszolgálat tekintetében sem célszerű a szervezettől különálló vállalkozói tevékenység keretében való működés. E területen bevételi forrásként számításba vehető a külső szervezetek felé történő bér munka végzése a szabad kapacitás terhére.

A Határőrsnél Zenekara a határőrségi rendezvényeken való fellépés mellett (jutalmazási ceremóniák, ünnepek, eskütelemek, kegyeleti szertartások, stb.) egyre nagyobb mértékben teljesít szórakoztató jellegű szolgáltatásokat. A hangszerállomány szinten tartása, illetőleg a zenészek szakmai fejlődését biztosító ráfordítások viszont jelentős összeget tesznek ki. Sajnos, még a fentebb említett civil szereplések sem teszik lehetővé, hogy a zenekar önállóan, piaci körülmények között rentábilisan működni tudjon, ennek oka a magas működési költségek, illetve a piaci kereslet kiszámíthatatlansága.

A határőrségi informatika terén nem valósulnak meg olyan ütemben a fejlesztések, hogy egyes részterületek piaci viszonyok közötti hasznosítása számottevő eredménnyel járna, azonban e területen is célszerű lehetőségként mutatkozik a bérbeadást, illetőleg munkavégzést alkalmazni a szabad kapacitás terhére (pl.: vidéken telefonoszlopsor bérbeadásának felajánlása kábel TV társaságnak, illetve kábelszerelési munkálatok elvégzése határőrségi híradási szakemberek közreműködésével).

A fegyverzeti és technikai biztosítás feladatainak maradéktalan ellátása sok esetben csak a biztosítási feladatok csökkenésével tenné lehetővé vállalkozási tevékenység végzését. Néhány igazgatóságnál e témában történő vizsgálatok szerint a meglévő gépjárműjavító műhelyek magas kapacitáskihasználtságot (dokumentáltan általában 70 % felett), jó szervezettséget mutatnak. A saját műhelyek országos átlagban 2-2,5-ször olcsóbban működnek (valamennyi kiadást figyelembe véve), mint a polgári életben.

Meg kell említenem, hogy a fegyveres erőket tekintve Európában, de talán a világon is példa nélküli a Határőrség egészét tekintve az önálló járműjavító szervezet hiánya, mely a gazdasági, gazdálkodási következményeket nem tekintve, nem biztosíthatja a készenléti jellegű szakjavító feladatokat, a mobilizálhatóságot, az állandó elhelyezésem kívüli (tábori) tartós feladatellátást, az esetleges harci események viszonyai közötti technikai biztosítást (amely nem kizárólag javításból állhat).

A Határőrség technikai ellátó és biztosító szerveinek alkalmasnak kell lenniük adott időszakban a Magyar Honvédség szervezetébe való integrálhatóságra. A Határőrség gépjárműparkja rendkívül összetett: több mint 50féle járműtípus van alkalmazásban, közöttük olyanok is, amelyek jelentős mennyiségben csak a Magyar Honvédségnél fordulnak elő.

A civil szféra vizsgálata alapján megállapítható, hogy a Határőrséghez hasonló nagy gépjárműparkkal rendelkező cégek (BKV, Volán, Hungarocamion) saját javítóbázist működtetnek a kedvezőbb költséghatások miatt.

Pusztán költségvetési, gazdasági aspektusból elemezve az eddigieket leszögezhető, hogy a jelenlegi pénzügyi viszonyok mellett nehézségbe ütközik egyes tevékenységek vállalkozás formájában való folytatása: a feltételek megteremtése elsősorban tőkét igényel, másrészt a jelenlegi számviteli rendszer teljes átalakítására volna szükség, ideértve a könyvvizsgáló, beszámoló, s a tervezési struktúra megváltoztatását is.

A költségvetési problémák hatékony megoldása, a Határőrség szervezetének hazánk Európai Unióhoz való csatlakozása következtében felmerült átszervezési lehetőségeinek vizsgálata során figyelembe veendő az üzleti életben már sikerrel alkalmazott megoldások, módszerek, stratégiák megfelelő felhasználása és átültetése. Példaként említem meg a korábban már ismertetett kontrolling mellett a ma oly divatos outsourcing módszert. Az outsourcing egy olyan, az üzleti élet más területein már gyakran és hatékonyabban használt – módszer, amely alkalmazásával magas szintű szakértelmet igénylő feladatokat képes egy szervezet ellátni anélkül, hogy ehhez jelentős belső erőforrásokat kellene kiépítenie és működtetnie.

Miért lehet előnyös ez a tulajdonképpeni erőforrás-kihelyezés?

- egy szolgáltató végezné akár egy adott részzakterület összes feladatát, magas szakértelmmel,
- felszabadulhatnak belső erőforrások, egyösszegű beruházások helyett működési költséget terhel, ezáltal csökkennek a bérköltségek,
- a javítási, karbantartási, amortizációs terhek a szolgáltatónál jelentkeznek;
- végezetül jellemző a szolgáltató részéről a magas szintű rendelkezésre állás, a garantált minőség, s a magasabb hozzáadott érték.

### **3.5. VÁLLALKOZÁSOK LEHETSÉGES FORMÁI A HATÁRŐRSÉGNÉL**

Az előző fejezetben leírtak majdhogynem azt mutatják, hogy a jelenlegi feltételek mellett a Határőrségnél nem célszerű vállalkozni, illetve tevékenységet vállalkozásba adni. Jelen fejezetben bemutatásra kerülnek azok a tevékenységek, amelyek alkalmazási lehetőségei nem ütköznek jogszabályi, illetve egyéb korlátokba, ezért esetlegesen vállalkozási tevékenységként folytathatók. A feladatellátás jellege miatt kialakítandó vállalkozásoknál célszerű külön vizsgálat alá venni az igazgatóságokat, illetve az Országos Parancsnokságot. Az igazgatóságok határőrségi alapfeladatot látnak el, szervezeti felépítésük, kiszolgáló jellegük ezt a célt szolgálja.

Az igazgatóságok külön alcímként funkcionálnak a Határőrség költségvetésében, önálló kincstári ügyfelek, ez a feladat-végrehajtásukat abba az irányba mozdítja, hogy kiadási előirányzataikat ne lépják túl, bevételi előírásukat teljesítsék, sőt a lehetőségek függvényében akár túlteljesítsék.

Az Országos Parancsnokság önálló alcímként országos hatáskörű szervként működik, nem lát el végrehajtó tevékenységet. Központosított feladatoként az Országos Parancsnoksághoz tartozik a tárgyi eszköz beszerzés,

felújítás (ingatlangazdálkodás), egyéb beruházás és lakástámogatás. A parancsnokság háttérintézményein keresztül látja el biztosítási, oktatási, közművelődési feladatait.<sup>35</sup>

### 3.5.1. Igazgatósági szint

Elemelve az igazgatóságok gazdálkodását levonható az a következtetés, hogy ezen a szinten kevés lehetőség van a vállalkozások folytatására. Néhány területen lehetséges bevételt eredményező tevékenységek vállalkozási formában való kialakítása, az erre irányuló döntést azonban felsőbb szinten kell meghozni. Az igazgatóságok önállóan gazdálkodó költségvetési szervek, de a gazdálkodás viteléről költségvetési tárgyalást folytatnak a szakirányító szervvel, ebből következik, hogy a gazdálkodásban megjelenő változások esetén az Országos Parancsnokság felé irányuló engedélyezési eljárás lefolytatása kötelező.

Az ajánlások közül érdemben 3 tevékenység vehető számításba:

- a) az igazgatóságokon működő igazgatósági büfék,
- b) a közösségi szállásokon üzemeltetett büfék,
- c) az igazgatóságok által létesített tartalék vezetési pontok.

a) Az igazgatósági büféket általában bérleti szerződés alapján külső személy (szervezet) üzemelteti. Vállalkozási tevékenység keretében történő üzemeltetés esetén azonban a büfé működtetését szükséges komplexen áttekinteni. Megvizsgálendő, hogy a jelenleg beszedett bérleti díjak, és az esetleges vállalkozási tevékenység haszna milyen arányban van. Követelmény, hogy abban az esetben célszerű vállalkozási formát választani, ha a későbbi adózott eredményből következő évre átvitt tartalék fedezi a tevékenységgel kapcsolatos összes költséget (pl.: bútorok, hűtők beszerzése). A büféknél kiskereskedelmi és nagykereskedelmi ár közötti árrés lesz a vállalkozás haszna. Az állomány részére e konstrukció további előnyt tartalmaz, hisz az árukhoz az élelmiszer üzletekhez hasonló áron jut hozzá a jelenlegi helyzettel ellentétben, ahol a vállalkozók a bérleti díjat ráterhelik az állományra.

A büfé felügyeletét az élelmezési és pénzügyi szerv látná el havi elszámolási rendszerben. Az állandó személyzet – igénytől függően – 1-2 fővel megoldható. A személyzet pénztárgép alapján pénztárkönyvet vezet, ahol a kimutatott nyereséget naponta a házipénztárba befizeti. Az árubeszerzést az élelmezési szolgálat végezné el az egyéb beszerzésekkel együtt.

Az alapító okiratban illetve szervezeti, működési szabályzatban, ebben az esetben vállalkozási tevékenységként a kereskedelmi tevékenységet kell megjelölni.

A büfék az igazgatóságok központi szerveinél működtethetők, a végrehajtásban egyéb szintjein nem célszerű az előbb említett formában való alkalmazásuk, mivel a kirendeltségeken csekély a létszám.

Vegyünk egy egyszerű példát: ha napi 100 Ft-ot költ egy dolgozó a büfében, akkor a forgalmi adatok az alábbiak szerint alakulnak évente:

Győri Határőr Igazgatóság	51,4 mFt
Szombathelyi Határőr Igazgatóság	41,0 mFt
Nagykanizsai Határőr Igazgatóság	39,0 mFt
Pécsi Határőr Igazgatóság	25,9 mFt
Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság	41,1 mFt
Orosházi Határőr Igazgatóság	45,0 mFt
Nyírbátori Határőr Igazgatóság	45,0 mFt
Miskolci Határőr Igazgatóság	40,6 mFt
Balassagyarmati Határőr Igazgatóság	40,1 mFt
Budapesti Határőr Igazgatóság	23,6 mFt
Határőrség Országos Parancsnokság	30,6 mFt

A Határőrségi összeforgalom 423,3 mFt, amelyből a 14 fő üzemeltető bérét és járulékait levonva 396 mFt-ot kapunk. A kis- és nagykereskedelmi ár közötti átlagos árrés 14 %, ennek következtében a Határőrségi eredmény

<sup>35</sup> Tóth László: A Határőrség költségvetési előirányzatainak racionalizálása, bevételek növelésének lehetőségei vállalkozási tevékenységből (JPTE Szakdolgozat, 1999.)

55,4 mFt, amelyet 18 % (9,9 mFt) vállalkozási bevétel utáni befizetési kötelezettség terhel. A büfék üzemeltetése átlag 360.000 Ft/év/büfé. A terhelések levonását követően a Határőrség 41,6 mFt tiszta nyereségre tehetne szert (17. számú melléklet).

b) A központi büfé és az idegenrendészeti őrizetben üzemeltetett büfé működésében analógia figyelhető meg, különbség az ellátottak számában, illetve az elért forgalomban van.

Az illegális migránsok nagy része általában a „zöldhatáron” (nem a kijelölt határátkelőn) kerül elfogásra, innét szállítják át őket az idegenrendészeti központba, ahol kitoloncolásukig tartózkodnak. Az átlagos tartózkodási idő 14 nap, de számos esetben ez akár jóval hosszabb időtartam is lehet.

Az idegenrendészeti központok férőhelyei és forgalmi adatai az alábbiak:

Győr	50 fő	3,7 mFt
Szombathely	200 fő	14,6 mFt
Nagykanizsa	56 fő	4,1 mFt
Kiskunhalas	90 fő	6,6 mFt
Orosháza	30 fő	2,2 mFt
Nyírbátor	100 fő	7,3 mFt
Balassagyarmat	20 fő	1,5 mFt
Budapest	30 fő	2,2 mFt

Az idegenrendészeti központokban elhelyezett külföldiek nagy része megfelelő anyagi háttérrel rendelkezik, nyilvánvalóan Nyugat-Európában próbálnak új életet kezdeni, illetőleg a több országon történő áthaladás miatt felkészültek az embercsempészek megfizetésére is. Az itt üzemeltetett büfénél lehet számolni 200 Ft/fő/nap forgalommal, sőt a büfé akár hétvégén is üzemelhetne. A központi büfénél leírt számítási metodikával, a Határőrségnél 4,8 mFt bevétel érhető el éves szinten (18. számú melléklet).

c) A tartalék vezetési pont (TVP) talán a legfontosabb olyan terület az igazgatóságokon, amelyek teljes biztonsággal üzemeltethetőek vállalkozási tevékenységként.

Az igazgatóságok a TVP-eket az állományba tartozók és családtagjaik békeidőszakban való kultúrált és megfelelő színvonalú pihentetésére, regenerálódására hozták létre. A TVP-k nagy része üdülőkörzetekben, kiemelt pihenési övezetekben található (pl.: Duna-part, kőszegi hegység, Gyopáros-fürdő stb.). Az üzemeltetést az ételmezési szolgálat és a pénzügyi szerv végzi, általában 2 - 4 fő kiszolgáló személyzettel.

A vállalkozási formában történő üzemeltetés a bizonylati fegyelem a jelenleginél még szigorúbb betartását követeli meg. A TVP raktárba beérkező és a gondnok által kiutaltványozott árukról külön készletnyilvántartást kell vezetni. Naponta szükséges a "standolás" és a pénztárkönyvek zárása a pénztárgéppel összhangban.

A TVP-k tárgyi feltételei biztosítottak (pl.: hűtők, pultok, raktárak, pénztárgépek stb.). Vállalkozási tevékenység esetén a forgalom növelhető a turisztikai és idegenforgalmi körbe történő bevonással. Elsősorban az idegenforgalom válhat jelentőssé, hiszen a TVP-k alaprendeltetésükből adódóan határközelben működnek, illetőleg az itt alkalmazandó árak jelentősen alacsonyabbak a vendéglátóipari átlagáraknál, természetesen a TVP-re történő beutalásnál a határőrségi dolgozók előnyt élveznének.

A TVP-k ellenőrzését az ételmezési és pénzügyi szerv végezné, amely ellenőrzés tartalmazná a tételes áru, pénz, göngyöleg, szállásdíj, raktár és pénztárkönyv vizsgálatát. Havonta szükséges továbbá a szállásdíjak befizetése és az alapokmányok igazgatóságához, mint felügyeleti szervhez történő eljuttatása.

Jelenleg a Határőrségnél az alábbi TVP-k üzemelnek:

Megnevezés	Személyzet (fő)	Férőhely (fő)	Éves működési kgt. (mFt)
Győr „Úszóház”	4	20	8,8
Esztergom	2	10	4,4
Muck	4	20	9,04
Tómalom	-	2	0,4
Fertőd	-	2	0,4

Bozsok	4	18	8,92
Csákánydoroszló	4	20	9,1
Döröske (4 hónapig üzemel)	3	12	2,2
Velem	-	4	0,56
Pécs	4	26	9,16
Kunfehértó (4 hónapig)	3	15	2,72
Gyopáros (4 hónapig)	4	18	2,86
Nyírbátor	-	4	4,8
Rakaca	4	22	9,1
Nyírjes	4	20	9,16
Adyliget	14	40	14

A közalkalmazottak illetményénél éves átlagos 1 mFt-tal számoltam. 4.000 Ft/nap térítési díj, valamint a TVP átlagos 80 %-os feltöltöttsége esetén – amely a korábbiakban leírtak alapján reális szintnek mutatkozik – a következők szerint alakul.

A teljes évben működő pihenőházak 80 %-os feltöltöttsége 208 férőhelyet jelent, melynek éves összbevétele 242,9 mFt. Az időszakosan üzemelő pihenőházak 80 %-os feltöltöttsége 45 férőhelyet jelent, melynek éves összbevétele 17,3 mFt. Így az összes bevétel 260,2 mFt. A dolgozók bére 60 mFt, míg az éves működési költség 95,6 mFt-ot tesz ki, ebben az esetben a bevétel 104,6 mFt-ra alakulna, melyből ha levonjuk a befizetési kötelezettséget a tiszta bevétel 85,8 mFt (19. számú melléklet).

### 3.5.2. Központi szint

Vannak olyan területek, amelyek egy igazgatóság számára - alaprendeltetésből adódóan - nem nyújtanak lehetőséget a vállalkozási tevékenység kialakítására, a parancsnokság viszont a működéshez szükséges feltételekkel rendelkezik, ami abból adódik, hogy ezek a szervezetek közvetlen alárendeltségbe tartoznak.

A központi szinten (a Határőrség Országos Parancsnokság és háttérintézményei) érdemben kettő tevékenységet emelek ki:

1. az egészségügyi szolgálat alárendeltségében működő Zalakarosi Gyógyház;
2. az Adatvédelmi és Ügykezelési Osztály keretében működő nyomda.

A Zalakarosi Gyógyház felügyeleti szerve az Országos Parancsnokság egészségügyi szolgálata. Alaprendeltetése, hogy a határőrségi és belügyi dolgozók egészségügyi rehabilitációját elősegítse. A gyógyház személyzetének biztosítása és az étellemezési ellátás a Nagykanizsai Határőr Igazgatóság feladata. Vállalkozási tevékenység folytatása esetén ezt a kettősséget célszerű megszüntetni.

A gyógyház vállalkozási tevékenység folytatása esetén helyzeti előnyt vívhatna ki, hiszen a környéken elhelyezkedő szállodák igénybevételi árai kiemelkedően magasak.

Az elszámoltatás és ellenőrzés rendje megegyezik a TVP-knél leírtakkal. A gyógyház jelenleg 20 fővel üzemel, akiknek éves bére és járuléka 28,6 mFt. A gyógyház egyéb működési költsége 6,1 mFt.

Jelenleg a szállodai szintű elhelyezés biztosított. A gyógyház rendelkezik 16 db kétágyas szobával és 4 db háromágyas apartmannel. A befogadóképesség 50 %-át, vagyis 8 db szobát és 2 db apartmant célszerű nyitni külső vendégek fogadására, a többi rész tovább szolgálhatná a saját munkatársak regenerálódását, pihenését.

A gyógyház szomszédságában lévő FREYA Hotel térítési díjait figyelembe véve külső vendégek esetén a térítési díj szobánként 10.000 Ft/napra, apartmanonként 14.000 Ft/napra alakulna. Saját dolgozók esetén maradna 400 Ft/nap, illetve 700 Ft/nap.

A gyógyház a fentiek szerint szinte 100 %-os kapacitással működtethető. Ez alapján saját dolgozók esetében 4,0 mFt, külső személy esetében 89,1 mFt bevétel érhető el. Biztosítva van továbbá az étkeztetés is, jelenleg beszerzési áron. Az étkezési térítéseknél – határőrségi alkalmazott, illetve

külsős – nem célszerű a vendégek megkülönböztetése, de feltétlenül javasolt kb. 20 % felárral dolgozni, amely még így is kifejezetten vonzó lenne a külsős vendégek számára. Jelenleg az étkezési létszám a férőhely csaknem 90 %-a, vagyis 40 fő. A napi ételmezés 650 Ft / fő / nap, melynek 20 %-os felárral számított éves szintű haszna 1,9 mFt.

A gyógyház összes bevétele tehát (szállásköltség, ételmezés) 95,0 mFt, összes kiadása 34,7 mFt. A vállalkozási tevékenység nyeresége a befizetési kötelezettség után 49,4 mFt.

Az Országos Parancsnokságon működő nyomda az Adatvédelmi és Ügykezelési Osztály keretében végzi tevékenységét. Jelentős mennyiségű szakmai feladatokkal összefüggő munkákat lát el, így kizárólag vállalkozási tevékenységként történő üzemeltetése nem lenne célszerű. A szabad kapacitás terhére folytathatna vállalkozási tevékenységet.

A költségvetési és számviteli rendben bekövetkezett változások miatt szükségessé válhat a nyomda leválasztása az Adatvédelmi és Ügykezelés Osztályról. A követelményszintű elszámolás pénztárgönyv vezetését követeli meg, amelyben külön kerül nyilvántartásra az alap- és vállalkozási tevékenység kiadása, bevétele. Az év végi eredmény értékelésekor eldönthető a tevékenység folytatásának szükségessége vagy megszüntetése. Figyelemmel kell lenni arra, hogy az értékelés eredménye ne legyen megtévesztő, mert periódusonként ismétlődően a nagy értékű technikai eszközök amortizációs cseréjével is számolni kell.

A nyomda esetleges vállalkozási tevékenységéből származó várható bevétel nehezen megbecsülhető. 2002-ben a nyomda mintegy 60 mFt értéket termelt az alapfeladat érdekében, 75 %-os kapacitás szinten számítva. A beinvestált források önköltségi ára 20 mFt volt, ezen tapasztalati adatokat felhasználva 100 %-os kapacitás szinten 20 mFt-ot tudna vállalkozási tevékenységként termelni, melyből 6 mFt az önköltség. A fennmaradó 14 mFt után a befizetési kötelezettség 2,52 mFt, így a tiszta nyereség 11,7 mFt (20. számú melléklet).

### **3.6. ÖSSZEGRZÉS, KÖVETKEZTETÉS**

Az előzőekben azoknak a tevékenységeknek a halmazát mutattam be, amelyek vállalkozási tevékenységként – a jelenlegi szervezeti struktúra csekély átalakításával – részben vagy egészben folytathatók. Hangsúlyozom, hogy egy költségvetési szervnél csak és kizárólag a vállalkozás nem lehet megoldás, csupán a hiány finanszírozásának egyik formája (16. számú melléklet).

A költségvetési szervek – a korábbiak szerint tehát – azért kerülnek folyamatosan hátrányos költségvetési pozícióba, mert jelentős mértékben függnek a központi költségvetéstől, az államháztartási mérleg alakulása pozitív, illetve negatív hatást gyakorol a működésükre.

A fenti indokok alapján szükséges tehát a szervezeten belül a munkatársak kreativitásának kibontakoztatása, ösztönzése, illetőleg felhasználása annak érdekében, hogy a finanszírozásban előrelépés következzen be. Az előrelépés egyik formája lehet a vállalkozási tevékenység. Nyilvánvaló hiba lenne az állam paternalista magatartására számítani, hiszen köztudomású, hogy optimális központi költségvetés nem létezik.

Az állam korlátozott mértékben ugyan, de biztosítja a vállalkozási tevékenység törvényi feltételeit. Problémaként jelentkezik viszont, hogy az egyes tárcák nem, illetve nem megfelelően végezték el az állami szabályozás fejezeti szintű leképezéseit.



#### **4. KUTATÁSI MODELL**

Hipotézis: A törvényi szabályozás megteremtését követő időszakot vizsgálva jelenleg megérett a helyzet a szükségszerű változtatások bevezetésére, például a szabad kapacitás igénybevitelével vállalkozni kell. A vállalkozási tevékenység alkalmazása talán a számvitelben lehet problematikus, de ha a szervezetnél hatékonyan működik a számviteli információs rendszer a nehézségek gyorsan kiküszöbölhetők.

Az általam bemutatott vállalkozási tevékenységek mindegyike szinte kockázat nélkül vállalható, viszont a prognosztizálható bevételek a szervezetnél meglévő hiányhoz képest viszont elenyészők. Nem hanyagolható el azonban az a tény, hogy a bemutatott vállalkozási lehetőségek pozitívan befolyásolhatják a Határország költségvetését, sőt növekedésük, bővülésük hatásai elősegíthetik a határorségi szervezet korszerűsödését, az új kihívásoknak való megfelelést.

Ezen típusú vállalkozások tehát vállalhatóak egyrészt azért, mert az esetleg keletkező veszteség a költségvetés egészéhez képest elenyésző, másrészt pedig a vállalkozás bármikor megszüntethető.

A vállalkozói csoportok létrehozása és működtetése megkönnyítheti a piackutatást, a marketinget, illetve a tevékenység várható eredményességét. A team jelleg erősítheti a kreativitás lehetőségét és biztosíthatja a csoporton belüli szakosodást. A vállalkozási tevékenység végzésénél kiemelkedő jelentőségű a megfelelő javadalmazási rendszer kidolgozása.

Kutatásaim eredményeként arra a megállapításra jutottam, hogy a Határországnál jelenleg biztosítottak a feltételek vállalkozások végzésére, a vállalkozói környezet megteremtésére. Nincs másra szükség, minthogy a szándékot tettek is kövessék...

#### **4.1. A VÁLLALKOZÁSOK JÖVŐBENI MŰKÖDÉSÉNEK FELTÉTELEI**

##### **4.1.1. Vállalkozói környezet, a vállalkozó**

A tevékenység elindításánál legfontosabb a vállalkozói környezet kialakítása. Szükséges tehát határvonalat húzni az alaprendeltetési feladat ellátása és a vállalkozási tevékenység folytatása között. Ez utóbbi esetben ugyanis a költségvetési szervek két úton folytatnák a gazdálkodást. Egyrészt kifejezetten a költségvetési gazdálkodás keretében, ahol kizárólag az alaprendeltetési feladatokat biztosítják, másrészt a költségvetési gazdálkodás mellett, azzal szoros összhangban működtetett vállalkozások keretében.

A működés során keletkező bevételi lehetőségek (pl.: selejt-, hulladékértékesítés, stb.) az alaprendeltetés szerinti bevételnek kell, hogy minősüljenek, amelyeket kiegészítő tevékenység keretében folytatna a költségvetési szerv. Az egyéb területeken a szabad kapacitás nyereségorientált hasznosításával lehet a vállalkozási tevékenységet folytatni.

Az éles határvonal meghúzása, szétválasztása azért szükséges, hogy kedvező belső szervezeti feltételeket tudjunk biztosítani mind az alap-, mind a vállalkozási tevékenységnek is.

A vállalkozást lehetővé tévő, arra alkalmas környezet alapvető jellegzetességei az alábbiak:

- a. A működéshez megfelelő jogszabályi háttér áll rendelkezésre.
- b. A határorségi vezetők nemcsak a jogszabályi háttér hatására, hanem a Határország szervezetében elfoglalt pozíciójuk folytán is elkötelezettek, biztosítják a személyi, tárgyi feltételeket. A vezetés érdeke, hogy a rendelkezésre álló lehetőségeket az alapfeladat érdekében maximálisan fel tudja használni. Hosszabb távra előre tervezze meg a szervezete kiadásait, ugyanakkor érdeke, hogy minél több forrás álljon rendelkezésre.
- c. A szervezet ösztönzi az új gondolatok felvetését, a vezetés felhasználja a gazdaságtudomány legújabb eredményeit és módszereit (Például: a kontrolling módszerek hasznosítása, outsourcing).
- d. Nincsenek korlátok a lehetőségek kihasználása előtt. Alkotó probléma megoldás érvényesül, pl. nincsenek bürokratikus útvesztők.
- e. New Public Management alkalmazása „küldetésvezérelt team” felállítása. Fontos a nyíltság, illetve az, hogy a munkában részt vegyen mindazon állomány, aki képes a feladatot magas szinten ellátni, tekintet nélkül arra, hogy mely szervezetekhez, mely belső egységhez tartozik.
- f. Nagyobb időszámban célszerű tervezni. A vállalkozás nem mérhető a költségvetési év időmércejével, a befektetés lehet, hogy 2-3 év múlva fog eredményt produkálni.

g. A vállalkozóknak megfelelő ellenszolgáltatás juttatása a befektetett erőfeszítésekért, munkáért, elvárás, hogy a teljesítményük megfelelő módon kerüljön honorálásra.

A jó vállalkozási környezet érvényre juttatását szigorú belső szabályokkal rendelkező szervezeten belül nehéz megvalósítani. A költségvetési szerveknél az alapfeladat környezete és a vállalkozói környezet kölcsönhatása azonban elengedhetetlen tényező, ezért fontos, hogy ez utóbbi ösztönzőleg hasson a költségvetési rendszerben dolgozók kreativitásának kibontakozására, az újabb ötletek születésére.

A szabad kapacitások kihasználására, valamint egyes tevékenységek vállalkozói alapon történő ellátása alapján kerülnének kidolgozásra a vállalkozási lehetőségek. Ezen tevékenységek végzésére megfelelő személyekre van szükség, olyanra, aki kellőképpen rugalmas, és választási lehetőségeket tud adni a vezetők részére.

Minden új vállalkozásban az üzleti ismeretek széles körére van szükség, műszaki, termelési, marketing és pénzügyi ismeretekre. A vállalkozónak ösztönöznie kell a team-munkát. Fontos, hogy a vállalkozó támogassa az őszinte, nyílt légkörű megbeszéléseket az értekezleteken, a konfliktusok felszínre kerülését, a közös megoldáskeresést, amelyek szerves részét képezik a tanulási folyamatnak. A munkatársaknak érezniük kell, hogy szabadon kifejezhetik ellenvéleményüket és bírálhatnak elképzeléseket a legjobb megoldás érdekében. A megfelelő kommunikációs készség biztosíthatja, hogy a munkatársakat megfelelően irányítani, ösztönözni, bátorítani lehessen az eredményes munkavégzésre.

#### **4.1.2. Vállalkozási csoport**

A vállalkozási tevékenység (igazgatósági, központi szintű) végzéséhez szükséges, hogy létrehozásra kerüljön egy vállalkozási lehetőségek kutatását, kidolgozását, ennek megvalósítását és irányítását végző csoport.

A vállalkozást vagy vállalkozásokat (ahogy a terület, a gazdaságosság kívánja) a Határország vezetési szintjei mellett valósítanak meg. Így a vállalkozás hatásköre lehet igazgatósági, vagy parancsnoksági, esetleg országos szintű.

A vállalkozás vezetője a határorségi vezetőknek tartozna felelősséggel, azonban a vezetői szint csak korlátozott utasítási jogkörrel rendelkezik a vállalkozás vezetője felé. Ez a jogkör csak katonai jellegű, a vállalkozás belső ügyeit nem érintheti.

A vezetési szinten biztosítják elsősorban a szükséges forrásokat. A tevékenységgel összefüggő kiadások fedezetére a tevékenységgel összefüggő bevételeket lehetne felhasználni.

A csoporton belüli viszonyokban a vezető tehát egyszemélyi felelősséggel tartozik a vállalkozás működéséért, sikerességéért. A kifelé és befelé irányuló kötelezettségvállalási jogkör a vállalkozásra egyidejűleg megállapított értékhatárig a vezető kezében van.

A vállalkozás pénzügy-számviteli kötelezettségeit a vezetési szinthez rendelt számviteli szervekkel hajtja végre, ez utóbbi vezetője a követelményszintű szakmai feladat-végrehajtáshoz tanácsokkal láthatja el a vállalkozás vezetőjét.

A csoport tagjai illetményüket a Határorségi dolgozók pénzügyi járandóságainak elvei szerint kapják, de célszerű megtalálni a módját a vállalkozás sikerességének arányában biztosított illetménypótlékok rendszerének is.

A vállalkozáson belül munka tervezése, a megoldások keresése közös, a nyíltság, a team-munka elve az irányadó. Ezt követően a feladatszabás személyre szóló, a felelősség érvényesítésének, a teljesítmény differenciálásának, a felelős díjazásának figyelembevételével.

A vállalkozási csoportok munkájukat nyíltan, a határorségi szervezetek környezetei által átláthatóan végeznék, ösztönözve ezzel a szervezetek tagjait, hogy keressék, kutassák a vállalkozói tevékenységet elősegítő lehetőségeket, megoldásokat.

#### 4.1.3. Vállalkozási rendszer működtetése

A kormánytól a vállalkozás folytatására igazgatóságokra külön-külön kérhető engedély, mivel önálló költségvetési szervek. Lehetőség van azonban a Határőrség egészét érintően engedélyt kérni, ha nem igazgatósági, hanem határőrségi vállalkozásokra vonatkozna a kérelem.

A rendszer működésének feltételei:

- a) A vállalkozási tevékenység csak abban az esetben kezdhető el, ha a jogszabályi feltételek olyan helyzetet teremtettek, amely hosszú távú tervezést, stabilitást biztosít.
- b) A felső szintű vezetők részére elkészített vállalkozási lehetőségek, azok kidolgozását tartalmazó programcsomagok megvitatása megtörtént, a vezetők elkötelezték magukat a vállalkozási tevékenység mellett.
- c) A vezetők által kijelölt területeken való vállalkozási tevékenységek folytatására a kormány engedélyek rendelkezésre állnak.
- d) A vállalkozási csoportok munkatársai kiválasztásra kerültek.
- e) A vállalkozási csoportok felügyeletével megbízott szerv koordinálja a vállalkozási csoportok munkáját, ennek érdekében:
  - a Határőrség felső vezetésével, parancsnoki állományával folyamatos kapcsolatot tart fenn, rendszeres tájékoztatást biztosít részükre;
  - működési kapcsolatot épít ki a vállalkozói csoportok részére a Határőrség főosztályaival, elsősorban a Közgazdasági-, az Ellátási-Fenntartási és a Technikai Főosztályokkal;
  - részletes tájékoztatást, „propagandát” fejt ki a Határőrség személyi állománya felé az új rendszerről, a vállalkozások céljairól;
  - közreműködik, véleményez a határőrségi vállalkozást érintő intézkedések, utasítások kidolgozásában;
  - elősegíti az új vállalkozási lehetőségek vezetői döntéshez való előkészítését, azt döntésre terjeszti;
  - közreműködik a vállalkozási csoportok munkájában adódó, helyileg nem rendezhető problémák megoldásában;
  - ellátja vállalkozási csoportok szakmai és személyi érdekképviselését;
  - elősegíti a személyi mozgások megvalósulását, a kiválasztást;
  - megszervezi a vállalkozási csoportok munkatársainak képzését;
  - javaslatot tesz a vállalkozások vezetőinek kijelölésére.

A vállalkozásoknak rugalmasnak, kellően önállóknak kell lenniük döntésükben, pl. a lehetőségek szerint megfelelő pénzügyi háttérrel kell rendelkezniük.

A jutalmazási rendszer a teljesítményhez kötött legyen, ez ösztönzi ugyanis a dolgozókat és a vállalkozási csoport tagjait a kiváló teljesítményre. Mivel a vállalkozások a Határőrséghez kötődnek, nem függetlenek attól, ezért az ösztönzési rendszert úgy célszerű kialakítani, hogy elősegítse az együttműködést más szervezetekkel is.

Végül olyan értékelő rendszert szükséges kialakítani, amely lehetővé teszi a sikeres vállalkozások fejlődését és a sikertelenek megszűnését.

E folyamat következtében létrejöhet egy olyan vállalkozási rendszer, amely ugyan nem független az azt létrehozó költségvetési szervtől, a Határőrségtől, de mégis elegendő szabadsággal és tulajdonságokkal rendelkezik ahhoz, hogy piaci körülmények között is rentábilisan működhessen.

A tudományos kutatómunkám alapján, figyelemmel a szakirodalomban eddig publikált kutatásokat, az általam vizsgált időszakban új tudományos kutatási eredményként ítélem meg:

1. A Határőrség, az állam és államháztartás szerves kapcsolatának bemutatását, az állami szerepvállalás hatásának alakulását a költségvetési szervek gazdálkodási rendszerére.
2. A költségvetési szerveknél meglévő hátrányos költségvetési pozíciók okainak feltárását, a finanszírozási problémák elemzését, a jogszabályok adta lehetőségek rendszerezését. A költségvetési előirányzatok elemzését, a kiadások csökkentésének és a bevételek növelésének bemutatását.
3. Költséghatékony gazdálkodási lehetőségek kimunkálását, a vállalkozási tevékenység szükségességének bemutatását, a költségvetési szervek vállalkozásainak jogszabályi alátámasztottságát, a határőrségi vállalkozások lehetséges formáinak kidolgozását (21. számú melléklet).

## BEFEJEZÉS

Értekezésem ismerteti a Határőrség gazdasági helyzetét a vizsgált időszakban, azokat a feladatokat, amelyeket alaprendeltetésből (állami feladatként, nem megfelelő finanszírozás mellett) el kell látni, és azokat a bevételeket melyek a működésből adódóan, vagy a szabad kapacitás terhére, esetleg vállalkozási tevékenységből beszedhetők. A jogszabályi lehetőségek ellenére vállalkozási tevékenységet a Belügyminisztérium alárendeltségébe tartozó szervek egyike sem végez. Jelenleg még mindig egy átmeneti folyamatban, helyzetben van a gazdaság: számos esetben hiányos a normatív szabályozás, még nem körvonalazódtak minden területen, hogy melyek az állami feladatok, melyek a piaci szférában megvalósuló feladatok, és melyek az állampolgári kezdeményezések keretében a civil szférában megvalósuló feladatok.

Az állami költségvetés finanszírozására való törekvések igazi eredményt addig nem hozhatnak, amíg az előbbi határvonalak nem kerülnek körültekintően meghatározásra. Egyik oldalon jellemzi költségvetésünket a takarékoság, a bevételek növelése, másik oldalon pazarlás folyik a nem tiszta viszonyok miatt.

A szervezeti célok, szervezeti felépítés és rendszer – beleértve az erőforrás elosztási rendszert – tisztázása segíti a vezetőket a szervezet előtt álló feladatok jobb és hatékonyabb teljesítésében. További haszonként jelentkezik működésük folyamatos szabályozásának és ellenőrzésének a lehetősége. Fontos megállapítani, hogy melyik szervezeti cél teljesült, s emellett nem mellékes a teljesülés hatékonysága sem. Továbbá fontos tudni azt is, mely szervezeti cél az, amely nem teljesült, s annak miéért. Csak mindezeknek az ismeretében lehetséges értékelhető bázist teremteni a költségvetési szerv szervezeti teljesítményének minősítéséhez, s szükség esetén a változtatások feltételeinek megteremtéséhez, s végezetül a szükséges beavatkozások végrehajtásához.

A piaczgazdaság kritériumainak figyelmen kívül hagyásával nem szabad előírni a vállalkozási tevékenység kötelezettségét. Nem szabad egy költségvetési szervet, amely szigorúan jogszabályi keretek között működik, egy piaci viszonyok között rendkívül szabadon mozgó gazdálkodó szervezet helyébe képzelni. Egy ilyen szervezetnek teljesen mások a működési feltételei.

Értekezésem 3 pillérré építkezik. Elsődlegesen szükségesnek tartottam egy makrogazdasági megközelítést az államháztartással kapcsolatban: ugyanis az államháztartás költségvetési pozíciója határozza meg a költségvetési szervek gazdasági lehetőségeit.

A Határőrségnél kialakult alulf finanszírozottság sajnálatos módon szükségszerű következménye volt a folyamatos társadalmi átalakulásnak. A gazdasági szerkezetváltás nem követte időben a politikai folyamatokat, legnagyobb problémaként – a nyugati demokráciákban magas szinten működő – feladatfinanszírozás elmaradását látom. Tovább sújtja a költségvetési szerveket, hogy szinte egyetlen bevételi forrásuk az intézményfinanszírozás, melynek alakulását az állam fiskális politikájával bármikor képes befolyásolni. A „fűnyíró elv”, mint a jelenleg használt előirányzat-csökkentési módszer szintén nem válik a költségvetési szervek előnyére.

Másodsorban elemeztem a Határőrség költségvetési előirányzatainak alakulását. Horizontálisan rendszereztem a kiadásokat, választ kerestem az egyes költségkiadások csökkentésére. Látható, hogy számos esetben ezek a módosítások a feladatok alacsonyabb szinten történő végrehajtását jelentik, vagy feladatok elhagyását. Megállapítható viszont, hogy a bemutatott racionalizálási folyamat az alapfeladatot negatívan nem befolyásolja.

Megkísértem felhívni a figyelmet a takarékosági tervek készítésének szükségességére. A munkaerővel, az energiahordozókkal és az egyéb gazdálkodási anyagokkal való takarékos gazdálkodás pedig minden munkavállalót érint. Év végén a teljesülési adatokat érdemes összehasonlítani a terv adatokkal és a következő gazdálkodási évre vonatkozóan le kell vonni a következtetéseket.

Harmadsorban felvázoltam a vállalkozások folytatásának lehetőségét. A közép- és felső irányító szervek gazdálkodásának vizsgálata eredményeként vállalkozási alternatívákat mutattam be, melyek körének bővítése további vizsgálatokat igényel a jövőben. Nagyon fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy nem jogi személyiségről van szó, ezért e vállalkozások elindítása különösebb többletköltséggel nem jár.

A feladatrendszer változás a hivatásos határőrízetre történő átállással és a diszlokációs feszültségek oldásával (igazgatóságok megszüntetése, átszervezés) kezdődött meg. E két lépés – a politikai döntéstől elvonatkoztatva – a gazdálkodás vitelére is pozitív hatással járt. Az igazgatóságok megszűnésével, átszervezésével egyes költségek megszűntek, míg a hivatásos határőrízetre történő átállással megkezdődött a költségvetés átstrukturálása. A

jobban tervezhetőbb, kiszámíthatóbb, irányíthatóbb személyi juttatásokra terelődött át a fő hangsúly, ezáltal kisebb lett a jelentősége az "állandó" kiadásoknak, melynek nagy része a dologi kiadásoknál jelentkezik.

A Határőrség vezetése további célként tűzte ki 2002-ben a bevételek növelését, ezáltal a vállalozási tevékenység valamilyen szintű folytatását. Egységes vezetői döntést követően a tevékenységet a vázolt (vagy egyéb általam nem ismertett) "kiszállásokkal" kell kezdeni. Erre azért van szükség, mert e vállalkozások által hozott eredmények a Határőrség forrásait valószínű jelentősen nem növelik, de a szerzett tapasztalatok megfelelő táptalajt adhatnának a tevékenység folytatásához szükséges újabb döntésekhez.

A folyamatos működés a nehéz piaci viszonyok, a bevétel - és forrás - hiányos környezet feltehetően rövid időn belül komoly szelekciót végezne. Egyértelművé válna, hogy melyik vállalkozás életképes, melyik terület alkalmas a tevékenység folytatására.

A Határőrség gazdálkodásában valóban vannak még tartalékok, amelyeket hasznosítani kell, ehhez alkalmazható a vállalkozási forma, de ez nem lehet a finanszírozás egyedüli és elsődleges eleme.

A Határőrségnél, mint költségvetési szervnél, a zavartalan és jogszerű működéshez nélkülözhetetlen a felmerülő finanszírozási problémák megoldási módjainak feltérképezése. Szükséges a probléma hathatós intézkedésekkel történő gyors megoldása, végső soron akár az átszervezés felgyorsításával, vagy új források előteremtésével, amelyek nem engedik meg az alapfeladat végrehajtásának veszélyeztetését.

A Határőrség vezetése még időben felismerte e gazdasági kényszerhelyzetet, ennek érdekében a gazdálkodást pozitívan befolyásoló lépéseket megtette. Az igazi megoldást a jövőben természetesen a költségvetés reformja, a magyar gazdaság stabilitása és jóléti társadalom kialakulása adhatja.

Értekezésem egyfajta forrás lehet a téma, illetve részterületeinek további kutatásához, felhasználható az oktatásban, de célszerűnek tartom a feltárt összefüggések és levont következtetések, valamint a megfogalmazott javaslatok figyelembevételét, mind az uniós, mind a hazai határőrizeti rendszer továbbfejlesztése során.



## FELHASZNÁLT IRODALOM

### *Jogszabályok:*

Az Európai Gazdasági Közösség Tanácsának 4. számú direktívája

1949. évi. XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről

2001. évi XXXIII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény módosításáról

2000. évi C. törvény a számvitelről

1997. évi CXLIV. törvény a gazdasági társaságokról

1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről

1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről

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

73/1997. (VII. 17.) OGY határozat a Határőrség fejlesztésének irányairól

2144/2002 (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

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

2141/1997. (V. 30.) Korm. határozat a Határőrség szervezeti továbbfejlesztéséről

2186/1996. (VII. 16.) Korm. határozat a Határőrség szervezeti átalakításának végrehajtásáról és a további működési feltételeinek biztosításáról

25/2002. (BK 18.) BM utasítás a Belügyminisztérium fejezet Gazdálkodási Szabályzatának kiadásáról

### *Publikációk, jegyzetek:*

Actions for Sustainable Transport: Optimisation Across Modes <http://www.foresight.gov.uk>, 1999;

Alan S. Milward: Háború, gazdaság, társadalom. (Aquila Könyvkiadó, 2000.)

BOUCKAERT, Geert, 1992: Public Productivity in Retrospective (In: Public Productivity Handbook, New, York, Marcel Dekker Inc.. Fordítás: BKE Közszolgálati Tanulmányi Központja);

Balaton Károly: A stratégiaalkotási folyamatok jellemzői hazai vállalatoknál Vezetéstudomány XXXII. évf. 2001/1.

Balázs István: A közszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban Magyar Közigazgatás 2001/11.

Barakonyi Károly: A stratégiai döntések természete  
Marketing & Menedzsment 1998/4.

Barakonyi Károly: Stratégiai menedzsment  
Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 2000.

Barakonyi Károly – Bencze Veronika – Ringhoffer Örs: Esettanulmány-gyűjtemény – Stratégiai tervezés,  
Stratégiai menedzsment  
JPTE Kiadó, Pécs 1994.

Beke Mária: Tanuló szervezet – avagy hogyan tudunk megfelelni a XXI. század kihívásainak  
Vezetéstudomány XXXII. évf. 2001/7-8.

A Belügyminisztérium stratégiai fejlesztésének céljai  
Magyar Közigazgatás LIII. évf. 2003/4.

Bencsik Andrea: Csoportszerepek és csoportfejlődés a tudásmenedzsment szolgálatában  
Vezetéstudomány XXXIV. évf. 2003/6.

Bokor Zoltán: A jövő kutatás újabb módszerei és eredményei (Vezetéstudomány, 2000 / 12.)

Bögel György – Salomonné Huszty Anna: Vállalati stratégiaalkotás Magyarországon: Jelenségek és kérdőjelek  
Vezetéstudomány XXIX. évf. 1998/12.

Briák Ottó: A képesség- és feladatalapú tervezés elméleti alapjai  
Új Honvédségi Szemle 2002/11. sz.

Budapesti Gazdasági Főiskola, Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Kar, Közgazdaságtan Tanszék:  
Makroökonómiai fogalmak, meghatározások (www.irodaszolgalat.hu)

Czabán János (1996): Költségtan, költség- és nyereségszámítások (Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc)

Dr. Csath Magdolna: A liberális gazdaságfilozófia és a szociális piacgazdaság (előadás-összefoglaló, 2001)

Csikós – Juhász – Kertész (1996): Operatív controlling (NOVORG, Budapest)

Csillag István (2001): Közpénzek, átláthatóság, pénzügyi fegyelem – Konferencia a költségvetésről –  
Pénzügykutató Részvénytársaság (Közgazdasági Szemle 2001/10 szám)

Csillag István (2001): Költségvetési összhangzattan Diktatúrából a demokráciába? (Közgazdasági Szemle  
2001/10 szám)

Dinya László: A közszolgálati menedzsment sajátosságainak kutatási tapasztalatai  
Vezetéstudomány XXXIII. évf. 2002/12.

Dobrovits Iván (1982): Költségvetési szervek gazdaságtana (Egyetemi jegyzet, BKE, Budapest)

Erős Aladár (1986): Költségvetési szervek tevékenységének gazdasági elemzése (Saldo, Budapest)

Faggyas Zoltán hőr. mk. alezredes: Határőr költségvetési ismeretek (Jegyzet, BJKMF, 1997.)

Francsovcics Anna (1995): Controlling (Ligatura, Budapest)

[www.freeweb.hu/nobel-dij/kozgaz](http://www.freeweb.hu/nobel-dij/kozgaz)

Gazda Pál dr. – Simkó László dr.: Védelemgazdaságtan I.  
A nemzetgazdaságtan védelmi felkészítése (a gazdaságirányítás katonai ökonómiai követelményrendszer  
összehasonlításának elméleti és gyakorlati kérdései). Jegyzet-tanulmány, ZMKA, 1993.

Hanyecz Lajos: Tervezés és stratégia. Egyetemi Kiadó, Pécs, 1995.

Hanyecz Lajos: Controlling a vezetés eszköze és módszere. Egyetemi Kiadó, Pécs, 1997

Hanyecz Lajos: Tervezés és controlling a vezetési, irányítási folyamatokban  
Vezetéstudomány XXX. évf. 1999/7-8.

Heidrich Balázs: A szervezeti kultúra változtatásáról és vezetési kérdéseiről  
Vezetéstudomány XXIX. évf. 1998/1. sz.

Hetényi István dr.: Államháztartási reform  
Tények és gondok 1995 végén. (PM, 1996.)

Horst, Günter Holl (1996): Controlling – A sikeres cégirányítás eszköztára (TUDEX, Budapest)

Horváth L. – Csath Magdolna: Stratégiai tervezés (Elmélet és gyakorlat) KJK, Budapest, 1983

Magyar Közigazgatás LIII. évf. 2003/5.

Horváth Péter: Controlling: a sikeres vezetés eszköze, BJK, Budapest, 1990

Horváth Péter (1995): Controlling a sikeres vezetés eszköze (KJK, Budapest)

Horváth & Partner (1997): Controlling (KJK, Budapest)

Hoványi Gábor: Mikor választja a vállalatvezetés a logisztikai koncepciót? Kihívások és válaszok – különös tekintettel az EU-hoz való csatlakozásunkra  
Vezetéstudomány XXXIV. évf. 2003/4.

Hughes, O. E., 1994: Public Management and administration (The McMillan Press Ltd., London);

Illés Mária (1997): Vezetői gazdaságtan (Kossuth, Budapest)

Irwin, David (1991): A pénzügyek kézben tartása (Readers International / Hungary / Budapest)

Kállai Lajos (1978): Számvitel a gazdaságirányítás szolgálatában (Számvitel és Ügyviteltechnika, vol.: 10-11, Budapest)

Kieser (1995): Szervezetelméletek (Aula, Budapest)

Költségvetési szervek kézikönyve I-III. (1997): (Saldo, Budapest)

Koreny Ágnes: Az EU információs és dokumentációs rendszere  
Európai Tükör 200/5. sz.

Körmendi Lajos (1995): Controlling gondolkodásmód és eszközrendszer (Számadó, vol: 2-5, Budapest)

Kovács Sándor: Vezetői munka-versenyképesség  
Vezetéstudomány XXIX. évf. 1998/2. sz.

Költségvetés tervezési és gazdálkodási ismeretek. (BM Könyvkiadó, 1987.)

Kristóf Tamás: A scenárió módszer a stratégiaalkotásban I. rész  
Vezetéstudomány XXXIII. évf. 2002/9.

Kozák György, Kóródi József (1995): A számviteli törvény és az alapelvek érvényesülése a költségvetési szerveknél (Számvitel és Könyvvizsgálat)

Ladó László (1981): A controlling számviteli elemei az EGK irányelvek függvényében (Ipargazdaság, vol.: 12, Budapest)

Ladó László (1990): A controllingrendszerek (Számvitel és könyvvizsgálat, vol.: 6, Budapest)

László Csaba (1993): Tépett vitorlák (Kossuth, Budapest)



Lőrincz Lajos, 1996: A közigazgatás-tudomány alapjai (Egyetemi jegyzet. ELTE ÁJTK, Államigazgatási jogi tanszék 1996)

Matula Miklós (1997): Dinamikus számvitel és stratégiai vezetés (Tankönyvkiadó, Budapest)

Mikula János (1992): A vezetői számvitel (controlling) kialakításának és működésének kézikönyve (TRIORG, Budapest)

Molnár Ágnes – Kirilly András: A változás menedzselés tapasztalatai (Vezetéstudomány, 2000/6.)

Németh Balázs: Folyamatjavítás és változásmenedzsment  
Vezetéstudomány XXX. évf. 1999/7-8.

Perjés Sándor - Schusztér Ede (1988): Számítógépes számvitel és vezetés (KJK, Budapest)

Pete Péter (1997): Döntés információról, döntés pénzről (Figyelő, Budapest 1997. január 23.)

Pete Péter (1997): Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje (Közgazdasági Szemle, vol.: 2, Budapest)

Pete Péter (1997): A feladatfinanszírozásra épülő államháztartás – Új kihívások a hon és rendvédelmi szervek gazdálkodásában c. védelemgazdasági konferencia anyaga (Budapest)

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

Printz János (1990): Példatár a költségvetési szervek gazdasági tevékenységének elemzéséhez (Perfekt, Budapest)

Rónai Péter: A logisztikai stratégiaalkotás térségi és időhorizontjai  
Vezetéstudomány XXXII. évf. 2001/9.

Rubicsek Sándor (1996): A közigazgatási controlling alkalmazásának lehetősége nemzetközi tapasztalatok alapján (Doktori értekezés, BKE, Budapest)

Salamon Károly (1993): A controlling szerepe a vállalat hatékonyságának javításában (Számvitel és könyvvizsgálat vol.: 9, Budapest)

Sallai János, dr.: A Schengeni Egyezmény és a magyar határörizet  
Európa Tükör 2001/5.

Sulyok-Pap Márta: Pénzügyi folyamatok ellenőrzése (Perfect, Budapest, 2000.)

SWOT (SWOT analízis anyaga)  
(Határőrség Országos Parancsnokság, 2002. Kézirat)

Szabó Zoltán: Államháztartástan (Jegyzet, Pécs, 1996.)

Személyzeti / emberi erőforrás-menedzsment 2. Kiadás  
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest. 1997.

Teke András dr.: Előadás a Határőrség jövőjéről  
(ZMNE Hadtudományi Kar, 2002. május 16; kézirat)

Teke András dr.: A magyar határőrség és az EU-integráció  
Belügyi Szemle 2003/4.

Teke András dr.: Előadás a határőrségi stratégiai tervezés lehetőségeiről és a minőségfejlesztésről  
(2002. február 20. Határőrségi Tudományos Tanács (kézirat))

Teke András dr.: A Határőrség középtávú területi (szak)stratégiája  
Belügyi szemle 2003/6. (46-61)

Tóth Zoltán dr.: A Belügyminisztérium átfogó stratégiai fejlesztésének kulcsterületei és jó irányai  
Magyar Közigazgatás LIII. évf. 2003/4.

Törőcsik Mária: Ipari marketing  
Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest 1996.

Váczai Mária – Koháriné Papp Edit (1992): Könyvvezetés – Beszámoló – Elemzés – Controlling a költségvetési  
szervek gyakorlatában (Saldo, Budapest)

Varga László (2001): Költség és tevékenység számvetés a Bundeswehrben (HM KPSZH – Költségvetés-  
Pénzügy-Számvitel c. folyóirata)

Varga Sándor dr. – Bedő Gyula dr. – Lőrinczi Gyula dr.: Vállalkozások gazdaságtana: Perfekt Rt., Bp., 31-1997.,  
5. fejezet

Vörös József: Termelési-szolgáltatási rendszerek vezetése. Janus Pannonius Egyetemi Kiadó, 1999.

Witt F. J. – Witt K. (1994): Controlling kis- és középvállalkozások számára (Springer Hungarica, Budapest)



## MELLÉKLETEK

### Mellékletek jegyzéke:

1. számú melléklet: A Határőrség 1989. évi szervezeti felépítése
2. számú melléklet: A Határőrség 1989. évi állománystruktúrája
3. számú melléklet: A szervezeti működési fejlesztés folyamata
4. számú melléklet: A Határőrség helye az államháztartás rendszerében
5. számú melléklet: A Határőrség 2003. évi szervezeti felépítése
6. számú melléklet: Az országos parancsnok közvetlen alárendeltségében működő szervezet felépítése
7. számú melléklet: A Rendészeti Főigazgatóság szervezeti felépítése
8. számú melléklet: A Gazdasági Főigazgatóság szervezeti felépítése
9. számú melléklet: Határőrség 2003. évi állománystruktúrája
10. számú melléklet: Személyzeti feltöltöttség a 2003. évben a Határőrségnél
11. számú melléklet: Személyi juttatások alakulása a Határőrségnél (mFt) 1997-2002.
12. számú melléklet: Munkaadókat terhelő járulékok alakulása a Határőrségnél (mFt) 1997-2002.
13. számú melléklet: Dologi kiadások alakulása a Határőrségnél (mFt) 1997-2002.
14. számú melléklet: Felhalmozási kiadások alakulása a Határőrségnél (mFt) 1997-2002.
15. számú melléklet: A Határőrség feladatellátáshoz viszonyított összes hiánya (mFt) 1998-tól 2002-ig
16. számú melléklet: A határőrségi költségvetési gazdálkodás új típusú lehetőségeinek vizsgálata - vállalkozás a Határőrségnél
17. számú melléklet: A határőrségi büfék tervezett forgalma (mFt)
18. számú melléklet: Az idegenrendészeti központok büféinek tervezett forgalma (mFt)
19. számú melléklet: A TVP-k üzemeltetésének éves működési költségei (mFt)
20. számú melléklet: A határőrségi vállalkozások lehetséges bevételei (mFt)
21. számú melléklet: Racionalizálás irányai a Határőrség gazdálkodásában



**E SZÁMUNK SZERZŐJE:**

**Dr. Tóth László, PhD. doktor, Határőrség gazdasági főigazgatója**

